

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO <i>GABINETE DA CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN</i>

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°:	211.233-3/18
ORIGEM:	PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ
ASSUNTO:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO:	2017
PREFEITO:	MARIA DE FÁTIMA PACHECO

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES: (i) NÃO OBSERVÂNCIA, NA GESTÃO DO RGPS, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA; (ii) SAÍDA DE RECURSOS DA CONTA DO FUNDEB, SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO; e (iii) REPASSE DO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO ABAIXO DO ORÇAMENTO FINAL DA CÂMARA. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. ELISÃO DAS IRREGULARIDADES. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Quissamã, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Senhora **MARIA DE FÁTIMA PACHECO** - Prefeita, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 06/04/2018, encaminhada em meio eletrônico pela Prefeita Municipal, consoante o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 215.014-3/18), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nº 15.030-1/18.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 3ª Coordenadoria de Auditoria Contas - 3ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 17/08/2018. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas da chefe do Poder Executivo de Quissamã, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades, determinações e recomendações, elencadas no citado relatório instrutivo.

Irregularidades:

- 1) o município não realizou a transferência ao RGPS da contribuição retida dos servidores, sujeitando o ente ao recolhimento de multa e juros moratórios, bem como à inclusão de apontamentos e restrições do Município no Cadastro Único da União - CAUC, podendo, ainda, tal conduta ser tipificada como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no Art. 168-A do Código Penal Brasileiro;
- 2) o *superavit* financeiro do exercício de 2017 apurado na presente prestação de contas (R\$ 490.424,11) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do FUNDEB (R\$ 311.176,34), revelando a saída de recursos da conta do FUNDEB, no

montante de R\$ 179.247,77, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no artigo 21, em combinação com o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;

- 3) o repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$ 7.700.058,36, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$ 7.705.754,16), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A, em combinação com o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

A instrução especializada sugere também uma recomendação ao município (fl.118 da informação datada de 17/08/18 e duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra à atual Prefeita Municipal, contendo diversos itens de alerta – fls. 118/120).

Por derradeiro, a instrução sugere expedição de ofício ao Ministério Público para ciência da decisão proferida por esta Corte no processo.

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

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Quissamã, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução (parecer datado de 03/09/2018).

Em primeiro lugar, deve ser destacado que o Órgão Ministerial se posicionou no mesmo sentido do corpo técnico quanto às irregularidades 2 (divergência no superávit do FUNDEB) e 3 (repasse insuficiente ao Poder Legislativo) apontadas anteriormente.

Entretanto, o Órgão Ministerial entendeu que à primeira irregularidade apontada pela instrução deveria ser acrescentado o não recolhimento das contribuições patronais ao RGPS, falha que foi considerada apenas como ressalva pelo corpo técnico.

O Ministério Público de Contas também apontou uma impropriedade quanto à deficiência do sistema de tributação municipal, que não estava contida no conjunto daquelas

que foram sugeridas pelo corpo instrutivo (fl.55 do parecer datado de 03/09/2018), bem como propôs, ainda em parcial divergência com as instâncias instrutivas, que na comunicação endereçada à atual Prefeita Municipal de Quissamã, fossem acrescentados outros itens de alerta ao responsável, em acréscimo aos sugeridos pela instrução (fls. 56/57). Em desfecho, o Ministério Público de Contas propôs uma determinação à SGE, que não havia sido sugerida pelo corpo técnico.

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 12/09/2018, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de razões de defesa por parte do responsável. Em 16/10/2018 e 17/10/18, foram protocolizadas no Tribunal razões de defesa, as quais foram cadastradas sob o nºs 31.321-4/18 e 31.495-1/18.

Considerando a apresentação das citadas razões de defesa, em sessão de 17/10/2018 o Plenário decidiu por despacho saneador interno para que as instâncias instrutivas e o *Parquet* Especial se pronunciassem sobre a defesa apresentada.

Após o reexame do processo, consubstanciado na informação da 3ª CAC, datada de 22/10/2018, e no Parecer Ministerial de 21/11/2018, foram consideradas elididas, tanto pela instrução quanto pelo *Parquet* de Contas, as impropriedades de nºs 1, 2, 3, 8, 9, 10 e 12 (fls. 15/18, 22/23 e 23/30, 30/33 e 34/35 da instrução técnica de 22/10/2018).

Quanto ao mérito das contas, tanto o corpo instrutivo quanto o Órgão Ministerial manifestam-se pela emissão de parecer prévio contrário.

É O RELATÓRIO.

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

Considerando todo o detalhamento contido na instrução, apresento a seguir, de forma sucinta, os aspectos que considero mais relevantes das contas em análise. Para tanto,

dividirei meus argumentos em três grandes blocos: a gestão pública (com ênfase na gestão orçamentária, financeira e patrimonial e seus respectivos ditames constitucionais e legais), as aplicações constitucionais e legais e a gestão fiscal (mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

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

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais

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

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

de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

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

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

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

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

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

⁵ Art. 36, LC 63/90.

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

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

contas de ordenadores de despesas (ressaltando que o chefe do Executivo também está sujeito a tal prestação de contas, desde que atue como ordenador de despesas).

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - GESTÃO PÚBLICA

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

1.1 - Gestão Orçamentária

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

O orçamento do Município de Quissamã - LOA para o exercício de 2017 foi aprovado pela Lei Municipal nº 1.650, de 15 de dezembro de 2016, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 165.000.000,00.

1.1.1- Retificações orçamentárias

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

CRÉDITOS SUPLEMENTARES			
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA			
			R\$
SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	33.192.711,61
		Excesso - Outros	18.600.248,46
		Superavit	3.479.562,76
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			55.272.522,83
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			55.272.522,83
(D) Limite autorizado na LOA			82.500.000,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: arquivos digitais "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 06/04/2018 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA - Quadro A.1" anexado em 06/04/2018.

Às fls. 14/15, o corpo técnico informa que foram abertos créditos adicionais especiais com base em autorizações estabelecidas em leis específicas, tendo sido respeitados os limites nelas fixados.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime de Previdência Social (fl. 18):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO	
Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	185.147.125,09
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	185.147.125,09
IV - Despesas empenhadas	175.980.420,72
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	175.980.420,72
VII - Resultado alcançado (III-VI)	9.166.704,37

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ nº. 205.221-4-17; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

Nota: o Município não possui RPPS.

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas (R\$ 185,1 milhões) - levando-se em conta a inexistência de superávit financeiro do ano anterior -, e subtraindo desse resultado as despesas empenhadas (R\$ 176 milhões) - considerando que não houve aporte financeiro (extraorçamentário) consignado ao instituto de previdência municipal porque o município não possui RPPS - chegou-se a um resultado positivo de R\$ 9,2 milhões. Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.

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

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

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

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	165.000.000,00
(B) Alterações:	91.277.792,50
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	59.983.838,04
Créditos especiais	31.293.954,46
(C) Anulações de dotações	60.242.575,58
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	196.035.216,92
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	196.035.216,92
(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	196.035.217,00
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	-0,08

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018) e Anexo 1 do RREO do 6º bimestre/2017, processo TCE-RJ n.º 203.718-5/18 (considerado relatório retificador por meio do Documento TCE-RJ nº 30.591-4/18 - fls.6/10 - informação corpo instrutivo datada em 22/10/18).

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

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

a) Resultado orçamentário

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	185.147.125,09	0,00	185.147.125,09
Despesas Realizadas	175.980.420,72	0,00	175.980.420,72
Superavit Orçamentário	9.166.704,37	0,00	9.166.704,37

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

Nota: o Município não possui RPPS.

b) Resultado da arrecadação

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2017					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	163.511.400,00	163.511.400,00	181.761.621,65	18.250.221,65	11,16%
Receitas de capital	1.488.600,00	1.488.600,00	3.385.503,44	1.896.903,44	127,43%
Total	165.000.000,00	165.000.000,00	185.147.125,09	20.147.125,09	12,21%

Fonte: Previsão inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 06/04/2018 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

Nota 1: nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

Nota 2: o Município não possui RPPS.

Às fls.25/30, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 a 2016, de auditorias governamentais nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de diagnosticar a gestão dos impostos de competência municipal e da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (COSIP).

Com relação às auditorias de gestão de impostos (no caso, o ISS, o IPTU e o ITBI), foram identificadas diversas irregularidades e/ou ocorrência de situações em que oportunidades de arrecadação poderiam ser melhoradas ou ter sua eficiência aumentada. Essas irregularidades e situações, que se encontram listadas no quadro de fls. 25/28, ensejaram decisão plenária no sentido da elaboração, por parte dos municípios, de adequados Planos de Ação para seu enfrentamento.

Tendo em vista que, após as primeiras auditorias de monitoramento realizadas, foi constatado que os Planos de Ação encaminhados não continham elementos mínimos que

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

Tais auditorias de monitoramento estão relatadas nos Processos TCE-RJ 226.467-1/17 (gestão do ISS) e TCE-RJ 227.162-0/17 (gestão do IPTU e do ITBI), onde constam os mencionados “Planos de Ação Modelo”.

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

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

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

c) **Economia orçamentária**

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA					
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	165.000.000,00	196.035.216,92	175.980.420,72	89,77%	20.054.796,20

Fonte: Dotação inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 06/04/2018, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018.

Deve ser destacado que as funções, Saúde, Educação, Administração e Urbanismo concentram a maior parte das despesas empenhadas pelo município no exercício de 2017, com as participações percentuais de 31,89%, 23,46%, 20,27% e 7,10%, em valores empenhados, respectivamente.

d) Restos a Pagar

A inscrição de restos a pagar processados e não processados do município foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, no qual também figura, para efeito de confronto, a disponibilidade de caixa do município (fl.37):

	Disponibilidade 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 Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	27.565.361,68	7.957.180,43	5.731.386,87	2.029.864,27	136.439,83	11.710.490,28	7.010.171,19	0,00
Câmara Municipal (II)	97.596,31	0,00	1.640,00	0,00	0,00	95.956,31	95.956,31	0,00
RPPS (III)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	27.467.765,37	7.957.180,43	5.729.746,87	2.029.864,27	136.439,83	11.614.533,97	6.914.214,88	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 - consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018), da Câmara Municipal (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 06/04/2018).

Nota 1: o Município não possui RPPS.

Nota 2: Considerando que o Anexo 17 consolidado não foi elaborado nos moldes da Lei Federal nº 4320/64 o saldo

Examinando a situação dos restos a pagar, a instrução pontuou:

Conforme quadro anterior verifica-se que o município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu o montante de R\$6.914.214,88 em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa.

1.2 - Gestão Financeira

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

APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	27.565.361,68	0,00	97.596,31	27.467.765,37
Passivo financeiro	22.865.042,59	0,00	97.596,31	22.767.446,28
Superávit Financeiro	4.700.319,09	0,00	0,00	4.700.319,09

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018), Balanço Patrimonial da Câmara (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis – Câmara Municipal" anexado em 06/04/2018).

Nota 1: o Município não possui RPPS.

Nota 2: No passivo financeiro da Câmara Municipal foi considerado o valor de R\$97.596,31, relativo à inscrição de restos a pagar processados e não processados registrada no Balanço Financeiro (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis – Câmara Municipal").

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

Acerca da apuração do superávit financeiro, o corpo técnico apresentou a seguinte manifestação (fl.41):

No tocante ao Demonstrativo do Superávit/Deficit Financeiro do Exercício, verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

Por essa razão, tal fato será objeto de ressalva e determinação em meu voto.

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

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2016	2017
-7.870.482,07	4.700.319,09

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 – processo TCE-RJ n.º 205.221-4-17 e quadro anterior.

1.3 – Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos (fl.43):

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	49.917.225,65	46.244.825,22	Passivo circulante	18.276.411,67	16.240.311,60
Ativo não circulante	125.919.112,03	124.197.150,65	Passivo não circulante	55.032.003,87	37.073.285,31
Ativo Realizável a Longo Prazo	-	-			
Investimentos	-	-			
Imobilizado	125.919.112,03	124.197.150,65			
Intangível	-	-			
Total geral	175.836.337,68	170.441.975,87	Total do PL	105.211.290,74	119.811.747,56
Ativo financeiro	27.565.361,68	16.762.651,47	Passivo financeiro	22.865.042,59	24.110.893,24
Ativo permanente	150.954.344,60	156.362.693,00	Passivo permanente	59.268.133,21	37.073.285,31
Saldo patrimonial				96.386.530,48	111.941.165,92

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018)

Examinando o balanço patrimonial, a instrução pontuou:

Resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada (-R\$18.799.531,19) diverge do valor registrado no Balancete Contábil Analítico (-R\$18.767.308,92), resultando uma diferença de R\$32.222,27.

Por essa razão, tal fato será objeto de ressalva e determinação em meu voto.

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

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	248.132.972,58
Variações patrimoniais diminutivas	266.932.503,77
Resultado patrimonial de 2017 - Deficit	-18.799.531,19

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

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

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2016)	120.160.018,68
Resultado patrimonial de 2017 - Deficit	-18.799.531,19
(+) Ajustes de exercícios anteriores	4.166.852,10
Patrimônio líquido - exercício de 2017	105.527.339,59
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2017	105.211.290,74
Diferença	316.048,85

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 205.221-4-17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

Em face da diferença acima apurada, farei consignar a ressalva e determinação em meu voto.

1.3.2 - Dívida Ativa

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

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Saldo atual - 2017 (B) R\$	Variação % C = B/A
12.437.306,06	12.560.659,12	0,99%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 205.221-4-17 e Balancete Contábil Consolidado (arquivo digital "20. Balancete Contábil Analítico" anexado em 06/04/2018).

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Valor arrecadado em 2017 (B) R\$	EM % C = B/A
12.437.306,06	291.275,22	2,34%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 205.221-4-17 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018)

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

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento constante do arquivo digital "55 - Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação", anexado em 06/04/2018.

Além disso, vale mencionar a seguinte manifestação do corpo técnico acerca das auditorias de gestão dos créditos tributários inadimplidos (fl.30):

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

1.4 – Aspectos Relevantes

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

1.4.1 – Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta como documento anexado na data de 06/04/2018.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.106).

Adicionalmente, a instrução teceu as seguintes considerações acerca do cumprimento das determinações do Plenário nas contas de governo anterior (fl.34 da informação datada de 22/10/2018):

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

O Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno foi encaminhado (arquivo digital “*Outros Documentos (PDF) # 1086412*” anexado em 16/10/2018) informando adequadamente todas as ações e providências visando corrigir as irregularidades e RESSALVAS verificadas.

De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de 18 Determinações: 15 foram consideradas cumpridas (83,33% do total) e 3 (16,67% do total), cumpridas parcialmente. Tais dados estão dispostos na tabela a seguir:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	15	83,33%
Cumprida parcialmente	3	16,67%
Não cumprida	0	0%
Cumprimento dispensado	0	0%
Total	18	100%

O cumprimento apenas parcial das determinações exaradas pelo Tribunal será objeto de ressalva e determinação em meu voto.

Em remate ao tópico, o corpo técnico informa que o certificado de auditoria (arquivo digital “62. Relatório do Controle Interno”, anexado em 06/04/2018), “opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do Município de Quissamã”.

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.

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

1.4.2 – Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O Município de Quissamã não possui Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

Dessa forma, foi unicamente objeto de exame a situação dos repasses do município ao Regime Geral de Previdência Social, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS, enviado pelo jurisdicionado.

Conforme demonstrado no quadro a seguir, o município não vem efetuando regularmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal. Tal procedimento sujeita o município ao bloqueio de parcelas do FPM e a apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (CAUC), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, além de onerar os cofres municipais com o pagamento de juros e encargos moratórios (fl.45):

	R\$		
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	7.529.478,27	0,00	7.529.478,27
Patronal	18.297.803,49	0,00	18.297.803,49
Total	25.827.281,76	0,00	25.827.281,76

Fonte: arquivo digital "(15.030-1/18) Documento anexado: Item 60", anexado em 25/06/2018.

Um quadro demonstrando os valores devidos e aqueles efetivamente repassados ao RGPS da unidade gestora da Prefeitura, cuja responsabilidade pelos repasses recai diretamente sob o chefe do Executivo, também foi elaborado pelo corpo instrutivo (fl.46):

	R\$		
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	5.421.662,31	0,00	5.421.662,31
Patronal	12.967.159,87	0,00	12.967.159,87
Total	18.388.822,18	0,00	18.388.822,18

Fonte: arquivo digital "(15.030-1/18) Documento anexado: Item 60", anexado em 25/06/2018.

Como resultado desse quadro, o corpo instrutivo assim se manifestou quanto RPPS (fl.46):

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 8**.

O *Parquet*, em sua análise sobre a situação previdenciária do município (fls.15/18 do parecer datado de 03/09/2018), manifestou entendimento divergente do corpo técnico, com base na argumentação que reproduzo a seguir:

E, ainda, bem como apontou o d. Corpo Instrutivo (fl. 46), o atraso no recolhimento da contribuição previdenciária enseja **dano ao erário**, porque gera pagamento desnecessário de multa e juros moratórios, e **à inclusão de apontamentos e restrições do município no Cadastro Único de Convênios da União - CAUC**, que acarreta óbice ao repasse de verbas federais (transferências voluntárias) ao município.

(...)

Por consequência, com as devidas vênias, o *Parquet* entende que a **proposição de RESSALVA pela inadimplência no pagamento da contribuição previdenciária patronal não reflete a gravidade da conduta do gestor**, tendo em

vista que o não repasse das vultosas receitas pelo executivo municipal prejudica o investimento desses recursos, com reflexo negativo direto nas receitas de aplicação financeira, imprescindíveis à solvência do sistema previdenciário.

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de demonstrar as razões que ensejaram tal conduta, há de se concluir que o procedimento adotado atenta contra mandamentos constitucionais e a sua não observância deve ser caracterizada como **grave irregularidade**.

Destaca-se que esse foi o entendimento do Plenário deste Tribunal ao aprovar o *Voto* da lavra do Conselheiro Substituto, Exmo. Dr. Marcelo Verdini Maia, nos autos do Processo TCE nº 113.304-9/18, que tratou das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2017, ao acolher a proposição deste Ministério Público de Contas consignada em seu parecer, mais especificamente a Irregularidade nº 08, quanto à inobservância dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias **patronais e dos servidores**, e as respectivas Determinações nºs 09 e 10.

O fato representa grave irregularidade que atenta contra a responsabilidade fiscal, com repercussão direta nas presentes contas de governo, por se referir à relevante política pública municipal.

Com efeito, o não recolhimento de contribuição previdenciária patronal será incluído na conclusão deste parecer como **Irregularidade**. Em razão disso, procederá este *Parquet* a reformulação da redação da Irregularidade nº 1 e da Determinação nº 1, propostas pelo d. Corpo Instrutivo, para a inclusão da mencionada irregularidade. E, por consequência, a exclusão da RESSALVA e Determinação nº 8 propostas na instrução.

Após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para **Irregularidade nº 1**, o corpo técnico assim se pronunciou (fls. 3/5 da informação datada de 22/10/2018):

Razões de Defesa:

As razões de defesa apresentadas encontram-se no arquivo digital “*Arquivo Digitalização: 03143718_1.PDF*”.

A Sra. Maria de Fátima Pacheco, Prefeita Municipal de Quissamã, argumenta que não houve irregularidade no exercício de 2017, tendo o Corpo Técnico desta Corte sido induzido a erro, por equívoco da Administração Municipal no envio das informações ao TCE-RJ, quando do preenchimento do “MODELO 24 – DEMONSTRATIVO DAS CONTRIBUIÇÕES (SERVIDORES E PATRONAL) DEVIDAS E EFETIVAMENTE REPASSADAS DOS SEGURADOS DO RGPS – POR UNIDADE GESTORA”, uma vez que os valores retidos foram rigorosamente transferidos ao RGPS, dentro dos prazos legais.

Assim, informa que foi realizada a correção e atualização do citado “MODELO 24”, o qual ora encaminha acompanhado de todas as cópias das guias pagas, referentes às retenções dos segurados no exercício de 2017, bem como das certidões emitidas pelo INSS, de 2017 e 2018.

Por fim, com relação ao CAUC, cita que pode ser observado pelos respectivos extratos de 2017 que a atual gestão assumiu o município com 4 (quatro) pendências, mas que, no decorrer do exercício, conseguiu regularizar todas elas e

que tem se mantido regular, conforme extratos que ora encaminha, de 19/01/2017, 26/12/2017 e 19/09/2018.

Análise:

Analisando a documentação ora anexada aos presentes autos pela defendente, verifica-se que são procedentes os argumentos apresentados, pelo que se demonstra, a seguir, nova análise do tópico “**DA CONTRIBUIÇÃO AO RGPS**”.

O quadro a seguir demonstra o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2017, referentes aos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (MODELO 24) enviado pelo jurisdicionado:

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	7.529.478,27	7.529.478,27	0,00
Patronal	18.076.372,20	12.739.012,29	5.337.359,91
Total	25.605.850,47	20.268.490,56	5.337.359,91

Fonte: Modelo 24 – arquivo digital “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 31321-4/2018) – Outros Documentos (PDF) # 1086402” anexado em 16/10/2018.

Nota: Modelo 24 – Unidades Gestoras: Prefeitura Municipal, Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social.

De acordo com o quadro anterior, constata-se que houve o **repasse integral ao RGPS** das contribuições devidas por parte da Administração Direta, **retidas dos servidores**.

O não pagamento da contribuição patronal devida referente aos servidores vinculados ao RGPS está sendo objeto de RESSALVA e determinação ao jurisdicionado.

(...)

Diante de todo o exposto, considera-se **sanada** a irregularidade inicialmente apontada.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para essas irregularidades, discordando da sugestão do corpo técnico. Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls. 5/7 do documento anexado em 21/11/18):

A responsável pelas contas alega, em síntese: que houve equívoco da Administração Municipal quanto à informação de completa ausência de recolhimentos de contribuições previdenciárias dos segurados e patronal para ao RGPS; que as contribuições previdenciárias descontadas dos segurados no exercício de 2017 foram recolhidas ao RGPS nos prazos legais; e que devido à crise econômica teve dificuldade de recolher integralmente a contribuição previdenciária patronal de 2017, mas que conseguiu regularizar em agosto de 2018. Informa, ainda, que regularizou junto ao CAUC quatro pendências herdadas da gestão anterior.

(...)

Em seguida, com base na nova documentação encaminhada, a instância técnica registra que o poder executivo municipal deixou de recolher, em 2017, contribuição patronal ao RGPS no valor R\$ 5.337.359,91 (29,52%):

<i>Contribuição</i>	<i>Valor Devido</i>	<i>Valor Repassado</i>	<i>Diferença</i>
<i>Do Servidor</i>	7.529.478,27	7.529.478,27	0,00
<i>Patronal</i>	18.076.372,20	12.739.012,29	5.337.359,91
Total	25.605.850,47	20.268.490,56	5.337.359,91

Diante destes novos fatos, o d. Corpo Instrutivo considerou saneada a irregularidade nº 1 e a RESSALVA nº 8 apontadas pela instrução técnica de 17.08.2018.

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

E, ainda, a intempestividade no recolhimento das contribuições previdenciárias **acarreta prejuízo ao erário municipal** na medida em que tem de suportar com o pagamento de multa e juros moratórios, além de ensejar **a inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios - CAUC**, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, nos termos artigo 22, inciso 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.

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

Restou incontroverso que o Poder Executivo Municipal recolheu parcialmente a contribuição previdenciária patronal devida ao INSS no exercício de 2017.

Assim, com as devidas vênias, este *Parquet* de Contas entende que as informações trazidas aos autos não ilidiram a irregularidade em exame quanto ao recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal e **reafirma que o não recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária patronal**, é irregularidade insanável, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.

Com relação à ausência de transferências de contribuições dos servidores ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, verifica-se que a responsável trouxe em suas razões de

defesa documentos que demonstram o recolhimento integral ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Quanto à inadimplência das transferências das contribuições patronais ao RGPS, a responsável apresentou documentos que demonstram que foram tomadas providências tendentes a regularizar o fluxo das transferências ao INSS, mediante o recolhimento de R\$ 12.739.012,29, equivalentes a 70,48% do valor devido em 2017 (R\$ 18.076.372,20).

Além disso, segundo o que consta do arquivo digital “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 31321-4/2018) – Outros Documentos (PDF) # 1086402” e “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 31321-4/2018) – Outros Documentos (PDF) # 1086403, foram apresentadas cópias da documentação comprobatória dos valores registrados nos Demonstrativos das Contribuições dos Servidores e Patronal devidas ao RGPS (Modelo 24), ora encaminhados pela responsável, como as guias de recolhimento da previdência social relativas à competência de 2017 e extratos do CAUC, comprovando o atendimento aos requisitos fiscais para a obtenção de transferências voluntárias e certidões positivas com efeito de negativas de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União.

Assim, em que pese a argumentação do *Parquet* Especial no sentido de que “o parcelamento do débito não afasta o fato de o gestor ter descumprido as normas constitucionais e legais regentes”, **alio-me à posição manifestada pelo corpo técnico, no sentido de, no caso sob exame, considerar elidida a irregularidade, e ainda por entender que a Prefeita Municipal buscou equacionar a situação inadimplência perante o INSS.**

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

1.4.3 – Transparência na Gestão Fiscal

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais – CTO realizou auditorias de informática nos portais de transparência das prefeituras municipais. O objetivo foi a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e

acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social e preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar Federal nº 131/2009, no Decreto Federal nº 7.185/2010 e na Lei Federal nº 12.527/2011.

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

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

Os resultados da avaliação do portal de transparência do Município de Quissamã foram apresentados pelo corpo instrutivo nos seguintes termos (fls.99/101):

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

Dimensao	Nota	Peso	Final
Cont.	0.32	0.60	0.20
Temp.	0.88	0.25	0.22
Acess.	0.1	0.15	0.01
iTAI	-	-	0.43

De forma geral, os resultados obtidos pelo município evidenciaram um nível intermediário de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, fato refletido pelo iTAI obtido pela Prefeitura Municipal de Quissamã (0,43).

(...)

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

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

1.4.4 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, medido pelos Tribunais de Contas brasileiros desde 2016, é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio

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

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

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

Fonte: Instituto Rui Barbosa – IRB.

De acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do TCE deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber. Dos 91 Municípios fiscalizados pelo Tribunal, 80 responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao exercício de 2016, sendo o percentual de adesão de 87,91%.

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Quissamã (fls.103/104):

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

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,71	B
Menor IEGM	0,44	C
Média Geral	0,54	C+
IEGM Quissamã	0,62	B

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

Nota: Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ.

Observa-se que a nota do município de Quissamã foi B, ou seja, o município está na faixa: Efetiva (adequada).

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

Verifica-se que foi encaminhado o Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17 (arquivo digital “61. Certificado de Validação – IEGM” anexado em 06/04/2018), no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

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

A RCL do Município de Quissamã, no exercício de 2017, totalizou R\$ 181.761.621,65, consoante fl. 24 da informação datada de 22/10/18.

2.1 – Dívida Pública

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

2.1.1 – Dívida Consolidada

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

Especificação	2016	2017		
	3º Quadrimestre/16	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	37.591.880,90	37.073.285,30	38.279.828,70	54.127.448,20
Valor da dívida consolidada líquida	21.801.834,40	14.021.005,00	19.848.717,60	36.632.955,00
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	13,03%	8,14%	11,15%	20,15%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ nº 205.221-4-17 e processo TCE-RJ nº 203.717-1/18, RGF - 3º quadrimestre de 2017 (Documento TCE-RJ 30.595-0/18 - relatório retificador de gestão fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2017).

2.1.2 - Operações de Crédito e Concessão de Garantias

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou, à fl.51, não terem sido contratadas operações de crédito, inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2017.

2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Quissamã foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 52, conforme tabela a seguir:

Descrição	2016				2017					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%

Poder Executivo	58,17%	54,37%	91.963.224,20	54,98%	87.845.297,60	50,99%	95.166.811,90	53,48%	91.202.368,34	50,18%
------------------------	--------	--------	---------------	--------	---------------	--------	---------------	--------	---------------	--------

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 205.221-4-17, e processos TCE-RJ n.ºs 209.539-7/17, 222.055-6/17 e 203.717-1/18 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017 (Documento TCE-RJ 30.595-0/18 - relatório retificador de gestão fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2017).

Tendo em vista o exposto, conclui-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo respeitaram o limite constante da alínea b do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00 (54% da RCL).

2.3 - Gastos com Educação

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

2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2017 (fl.64):

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	12.738.548,41
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	5.071.098,52
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	126.279,46
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	-
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	-
	306 - Alimentação (F)	-
	Demais subfunções (G)	-
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	-
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		17.935.926,39
(J) Valor repassado ao FUNDEB		20.659.743,22
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		38.595.669,61
(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)		38.595.669,61
(O) Receita resultante de impostos		110.830.023,33
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		34,82%

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 06/04/2018), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º

4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018) e Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 06/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 30/07/2018).

Nota 1: os valores consignados no Quadro C.1 enviado pelo jurisdicionado guardam consonância com os dados contidos nos Informes Mensais do SIGFIS.

Nota 2: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

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

Observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 202 da Lei Orgânica Municipal (25%).

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

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

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

Tal medida será adotada a partir do exame das Prestações de Contas de Governo dos Chefes de Poder Executivo Municipal, referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019.

Registre-se que a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional, explicitada no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, no que concerne aos gastos com a

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não considera as despesas com inativos e pensionistas no cômputo do limite constitucional.

Em seguida, quando da apreciação das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Tribunal decidiu alertar os prefeitos acerca da alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser adotada quando do exame das prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020.

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

Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com manutenção e desenvolvimento do ensino, oriunda da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.

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

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

Por fim, em resposta à consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras acerca de questionamentos sobre despesas com uniformes escolares (Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18), em sessão de 27/09/2018, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, para as prestações de contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são classificadas como despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

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

2.3.2 - FUNDEB

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

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

Conforme verificação de fl.67, **não houve** determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB.

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

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

A aferição desse preceito consta de fls. 70/71:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 205.221-4/17) verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2016 um superavit financeiro de R\$344.452,01, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

(...)

Registra-se, ainda, que o valor de R\$344.452,01 foi utilizado no exercício de 2017, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme decreto n.º 2239/17 (arquivo digital “32 - Relação de Créditos Adicionais na Fonte “Superavit Financeiro” do FUNDEB”, anexado em 06/04/2017), de acordo, portanto, com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

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

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$

Valor das transferências recebidas do FUNDEB	13.878.326,77
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	20.659.743,22
Diferença (perda de recursos)	-6.781.416,45

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

d) Total dos recursos do fundo em 2017

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	13.878.326,77
Aplicação financeira	33.455,23
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	13.911.782,00

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018)

d.1) Despesas totais

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

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			13.878.326,77
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			33.455,23
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)			13.911.782,00
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		13.765.809,90	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		222.092,35	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do FUNDEB no exercício		0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
(I) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício (D - E - F - G - H)			13.543.717,55
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			97,35%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018), 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 06/04/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em 06/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 30/07/2018) e prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 205.221-4-17.

NOTA: considerado o superávit financeiro do FUNDEB no exercício anterior já ajustado (R\$ 222.092,35) em razão da defesa apresentada (fls.6/10 – informação corpo instrutivo datada em 22/10/18).

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

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Foram apuradas as seguintes aplicações no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2017 (fl.70):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	13.765.809,90
(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)	13.765.809,90
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	13.878.326,77
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	33.455,23
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)	13.911.782,00
(I) Percentual do FUNDEB na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	98,95%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil (arquivo digital " 30 - Demonstrativo das Despesas na Educação com a Fonte "FUNDEB" - QUADRO D.1 (Modelo 12)" anexado em 06/04/2018) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

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

d.3) Saldo financeiro do FUNDEB em 2017

A variação dos recursos do fundo em 2017 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.74):

FUNDEB		
	Descrição	Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	368.536,27
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	335.666,47
	Variação do saldo	-8,92%

Fonte: Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 25/06/2018) e arquivo digital "34 - Conciliação Bancária do FUNDEB", anexado em 06/04/2018.

e) Resultado financeiro para 2018

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl.75, que reproduzo a seguir, juntamente com os comentários do corpo técnico:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2018	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro do FUNDEB no exercício de 2016 (Balancete)	344.452,01
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2017	13.878.326,77
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2017	33.455,23
(+) 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	14.256.232,01
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2017	13.765.809,90
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2017	490.424,11

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 205.221-4-17, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2017), Quadro C.1 e Demonstrativo Contábil (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexados em 06/04/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 25/06/2018) e cancelamentos de passivos - (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 06/04/2018).

O corpo técnico identificou diferença entre o superávit financeiro apurado (R\$ 490.424,11) e o registrado pelo município no balancete (R\$ 311.176,34), fato que motivou a seguinte manifestação (fls.75/76):

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2018, apurado no quadro anterior - R\$490.424,11, diverge do valor registrado pelo município no *Balancete* - R\$311.176,34 "arquivo digital (15.030-1/2018) Documento anexado: Item 33", anexado em 25/06/2018, apontando uma **diferença** no montante de **R\$179.247,77**.

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

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

Adicionalmente, a diferença no valor de **R\$179.247,77** deve ser **ressarcida**, com recursos ordinários, à conta do FUNDEB.

Tal fato será objeto de **comunicação** ao final deste relatório.

Cabe registrar que o valor do *superavit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2018 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável no Doc. nº 31.437/18 (anexado em 17/10/18) para a irregularidade referente à saída de recursos da conta FUNDEB sem a devida comprovação, assim se manifestou (fls. 6/11 da informação da 3ª CAC, datada de 22/10/18):

Razões de Defesa:

Nas razões de defesa apresentadas no arquivo digital “*Arquivo Digitalização: 03143718_1.PDF*” (fls. 06/09), a defendente argumenta que este Tribunal em processos relativos a outros municípios considerou tal ocorrência como ressalva e não uma irregularidade, mencionando as contas dos municípios de Paracambi (Processo TCE-RJ nº 210.323-7/18) e de Resende (Processo TCE-RJ nº 210.318-2/18).

Além disso, alega que a divergência entre o superávit financeiro apurado no exercício de 2017 e registrado no balancete do FUNDEB ocorreu por situações alheias à gestão de 2017, como bloqueios judiciais e contabilização indevida no superávit de 2016 no valor de R\$122.359,66, relativa a retenção do INSS do mês de dezembro recolhida em 20/01/2017.

No arquivo digital “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 31321-4/2018) – *Outros Documentos (PDF) # 1086404*”, a responsável apresenta o detalhamento da diferença de R\$179.247,77, conforme Quadro a seguir:

ITEM	DESCRIÇÃO	VALOR
01	INSS (DESPESA EXTRAORÇAMENTÁRIA)	122.359,66
02	BLOQUEIO JUDICIAL	7.875,66
03	DESCONTO EM FOLHA	9.589,14
04	CONSIGNAÇÃO	39.286,02
05	SALÁRIO FAMÍLIA / SINDICATO	137,29
TOTAL		179.247,77

Em relação aos itens descritos no Quadro, foram apresentados os seguintes esclarecimentos em Nota Explicativa:

- 1) o valor de **R\$122.359,66** refere-se a retenção de INSS realizada na folha do mês de dezembro de 2016 e não recolhida em favor do INSS no mesmo mês, fazendo com que o superávit em 31/12/2016 fosse registrado com o valor de R\$344.452,01, sendo certo o montante de R\$222.092,35, já que a cifra de R\$122.359,66 foi efetivamente recolhida ao INSS em 20/01/2017;
- 2) o valor de **R\$7.875,66** refere-se a bloqueio judicial realizado na conta do FUNDEB, cuja regularização foi feita em 12/03/2018, através de transferência bancária da conta nº20.739-X do Banco do Brasil (recursos próprios) para a conta do Fundo nº 9999-6, também do Banco do Brasil;
- 3) o valor de **R\$9.589,14** decorre de débito de descontos em folha de recursos ordinários realizado na conta do FUNDEB, sendo a correção efetuada em 12/03/2018, mediante transferência bancária da conta nº20.739-X do Banco do Brasil (recursos próprios) para a conta do Fundo nº 9999-6, também do Banco do Brasil, nos seguintes valores: R\$1.630,79, R\$1.630,79 e R\$6.327,56;

4) o valor de **R\$39.286,02** é referente ao pagamento de consignação de recursos ordinários pago indevidamente com recurso do FUNDEB no dia 28/12/2017. A correção foi realizada através de transferência bancária realizada em 31/01/2018 da conta nº 15-8 (recursos ordinários) para a conta salário FUNDEB nº 47-6, da Caixa Econômica Federal;

5) o valor de **R\$137,29** corresponde ao pagamento realizado na fonte indevida do FUNDEB em 2017, quando o correto seria na conta de recursos ordinários da Educação, nas seguintes naturezas: R\$31,06 (Sindicato) pago em julho/17; R\$44,09 (Salário Família) pago em outubro/17 e R\$62,14 (Salário Família) pago em novembro/17, perfazendo o total de R\$137,29. Foi efetuada a regularização por meio de transferência bancária da conta nº 15-8 (recursos ordinários) para a conta salário FUNDEB nº 47-6, da Caixa Econômica Federal.

Assim, de acordo com a defesa apresentada, foi **ressarcido à conta do FUNDEB** o total de **R\$56.888,11**, relativo aos itens 02 a 05 da Nota Explicativa – Quadro III do arquivo digital “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 31321-4/2018) – Outros Documentos (PDF) # 1086404”.

Em relação ao valor de R\$122.359,66 (item 01), referente a retenção de INSS realizada na conta do FUNDEB em dezembro de 2016 e recolhida em janeiro de 2017, a responsável alega que não foi deduzido do superávit de 2016, ficando este com valor a maior, tendo sido descontado no superávit de 2017, o qual passaria então a ser de R\$368.064,45.

Análise:

Inicialmente, no que se refere aos casos análogos mencionados pela defesa nas contas de 2017 dos municípios de Paracambi e Resende, importa mencionar que o *resultado financeiro* do exercício de 2017 registrado em seus respectivos Balancetes do FUNDEB encontram-se em montante superior àqueles apurados nas citadas Prestações de Contas. Tal situação não indica a saída de recursos da conta do Fundo sem justificativa, motivo pelo qual nos casos mencionados a divergência verificada não foi tratada como irregularidade, sendo que, no caso do município de Quissamã, em análise, foi constatada a situação inversa, objeto da sugestão de emissão de parecer prévio contrário por parte deste Corpo Instrutivo.

Quanto ao valor de R\$122.359,66 (item 01), referente a retenção de INSS realizada na conta do FUNDEB em dezembro de 2016 e recolhida em janeiro de 2017, verifica-se no arquivo digital “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 31321-4/2018) – Outros Documentos (PDF) # 1086404”, que, de fato, foi realizado débito na conta nº 47-6 do FUNDEB em 17/01/2017 (fls. 15/17), para o pagamento da referida consignação no valor mencionado.

Analisando o Balancete de Verificação do FUNDEB em 31/12/2016 – Quadro D.2 anexado à Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 205.221-4/17 – fls. 1368), constata-se que, de consignação em folha de pagamento, só havia registrado como passivo financeiro o montante de R\$401,89, indicando que realmente o valor de R\$122.359,66 não foi considerado como obrigação financeira em 2016.

Dessa maneira, entende-se que o montante de R\$122.359,66 deva ser, em novo cálculo a ser realizado, deduzido do saldo do superávit financeiro do exercício de 2016 ($R\$344.452,01 - R\$122.359,66 = R\$222.092,35$), por constituir obrigação financeira daquele exercício.

No que tange aos demais valores esclarecidos pelo jurisdicionado em Nota Explicativa, verifica-se que foi enviada a devida documentação comprobatória no

arquivo digital "(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 31321-4/2018) – Outros Documentos (PDF) # 1086404", a saber:

Item da Nota Explicativa	Valor ressarcido (R\$)	Data do ressarcimento à conta do FUNDEB
02	7.875,66	12/03/2018
02	9.589,14	12/03/2018
04	39.286,02	31/01/2018
05	137,29	12/03/2018
Total	56.888,11	

Diante de tais considerações, o corpo instrutivo apresentou a seguir novo cálculo do resultado financeiro do FUNDEB para o exercício de 2018.

- RESULTADO FINANCEIRO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (2018)

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2018	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro do FUNDEB no exercício de 2016 (Balancete)	222.092,35
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2017	13.878.326,77
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2017	33.455,23
(+) 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	14.133.874,35
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2017	13.765.809,90
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2017	368.064,45

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 205.221-4-17 (superávit de R\$ 222.092,35 conforme analisado nesta Instrução), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2017), Quadro C.1 e Demonstrativo Contábil (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexados em 06/04/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 25/06/2018) e cancelamentos de passivos - (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 06/04/2018).

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2018, apurado no quadro anterior - R\$368.064,45, diverge do valor registrado pelo município no *Balancete* - R\$311.176,34 "arquivo digital (15.030-1/2018) Documento anexado: Item 33", anexado em 25/06/2018, apontando uma **diferença** no montante de **R\$56.888,11**.

Cabe destacar, conforme já demonstrado nesta Instrução, que o valor de **R\$56.888,11** já foi ressarcido à conta do FUNDEB no exercício de 2018, regularizando assim, a movimentação financeira na conta do Fundo, em atenção ao disposto no art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Cabe registrar que o valor do *superavit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2018 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

Dessa forma, a irregularidade inicialmente levada a efeito encontra-se sanada.

O Ministério Público Especial ratifica o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas. Confira-se, a seguir, extrato do parecer (fl. 5 do parecer datado de 21/10/2018):

Inicialmente, deve ser registrado que, após o exame da manifestação escrita apresentada pelo Jurisdicionado e a análise empreendida pelo Corpo Técnico no tocante às Irregularidades nºs 2 (dois) e 3 (três), o *Parquet* de Contas acompanha as conclusões da instância técnica opinando pela adoção das medidas ali preconizadas. **(grifo meu)**

Relativamente à saída de recursos da conta FUNDEB sem a devida comprovação, apurada pela instrução em sua primeira análise, verifico que o responsável trouxe em suas razões de defesa esclarecimentos e documentos que demonstram a regularização da mencionada conta.

Após os devidos ajustes, tem-se o valor do *superavit* financeiro apurado para o exercício de 2018 em R\$ 368.064,45, divergente do valor registrado pelo município no Balancete – R\$ 311.176,34, apontando uma diferença no montante de R\$ 56.888,11. Cabe destacar, conforme já demonstrado pela instrução, que o valor de R\$ 56.888,11 já foi ressarcido à conta do FUNDEB no exercício de 2018, regularizando, assim, a movimentação financeira na conta do fundo, em atenção ao disposto no art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Destaco, por derradeiro, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB concluiu suas análises sobre as contas do fundo, opinando pela emissão de parecer favorável quanto à aplicação dos recursos (fl.76). Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como “regular” junto ao MEC (arquivo digital anexado em 30/07/2018).

2.4 - Gastos com Saúde

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

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2017, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl.82):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	110.830.023,33

(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.154.811,58
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	109.675.211,75
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transferência de impostos	24.644.064,96
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transferências 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)	24.644.064,96
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	22,47%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 06/04/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 06/04/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 06/04/2018), cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 06/04/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro (anexados em 30/07/2018).

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

Destaque-se, por oportuno, que a Lei Orgânica Municipal estabelece, no § 2º do artigo 192, que o município deverá gastar no mínimo 15% das despesas globais do orçamento anual do município. A aferição do cumprimento desse dispositivo legal está demonstrada no quadro a seguir (fl.82):

Descrição	Valor - R\$
Despesas Globais	175.980.420,72
Despesas com saúde	56.122.856,51
Percentual aplicado (%)	31,89%

Fonte: Anexos 08 e 10 consolidados da Lei Federal nº. 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

A metodologia do Ministério Público de Contas, no que diz respeito à apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados, diverge daquela adotada pelo corpo técnico.

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

Assim, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial (aplicação de 22,40% em ASPS) diferiram daqueles apresentados pela instrução (aplicação de 22,47%). Confira-se o quadro de fl. 33:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	110.830.023,33
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.154.811,58
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	109.675.211,75
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	24.868.098,83
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	81.660,13
(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	224.033,87
(H) Total das despesas consideradas = E-(F+G)	24.562.404,83
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	22,40%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

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

O *Parquet* Especial acrescentou, ainda (fl.40 do parecer):

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

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

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

Nada obstante essa manifestação do Órgão Ministerial quanto à necessidade de avaliar a implementação das políticas de saúde no âmbito do Município e o cumprimento

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

Quanto à gestão dos recursos da saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, a instrução fez os seguintes comentários (fl.83):

Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$56.122.856,51, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS (arquivos digitais 19 e 25 anexados em 06/04/2018), uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, cumprindo, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

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

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

Segundo essa metodologia, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, este Tribunal não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.

Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ n° 113.617-4/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias

com ações e serviços públicos de saúde, encaminhada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ASPS.

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

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

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

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

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

O Município de Quissamã possuía, em 2016⁹, 23.125 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Esse limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da

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

receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	9.106.219,29
(B) TRANSFERÊNCIAS	100.975.983,85
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	110.082.203,14
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	7.705.754,22
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 (F + G)	7.705.754,22

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior (arquivo digital "53. Repasse ao Legislativo - Anexo 10 do exercício anterior" anexado em 13/04/2018) e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 13/04/2018).

Nota (1): Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02;

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

		R\$
Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido	
7.705.754,22	7.700.058,36	

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 06/04/2018).

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2017 era de R\$ 7.705.754,16.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se repasse a menor, conforme se demonstra:

Orçamento final da câmara (A)	Repasse recebido (B)	Repasse recebido abaixo do orçamento final da Câmara C = (A - B)
7.705.754,16	7.700.058,36	5.695,80

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 06/04/2018).

Após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **Irregularidade nº 3**, o corpo técnico assim se pronunciou (fls. 11/13 da informação datada de 22/10/2018):

Razões de Defesa:

Nas razões de defesa apresentadas às fls. 10/13 no arquivo digital "*Arquivo Digitalização: 03143718_1.PDF*", a responsável comenta inicialmente que o repasse a menor para o Poder Legislativo ocorreu em razão de ajuste realizado pelo município, em face de inconsistências verificadas nos exercícios anteriores.

Alega que, como a receita do Poder Legislativo é fixada com base na projeção de receitas quando da entrega do projeto de Lei do Orçamento antes do término do exercício, há a necessidade de ajustes no exercício em curso e, neste caso, a despesa fixada para a Câmara Municipal foi de R\$7.491.200,00 e a dotação atualizada, R\$7.705.754,16.

(...)

Na sequência, cita que, caso este Tribunal não aceite as justificativas apresentadas, seja observada a inexistência de prejuízo para o pleno funcionamento do Poder Legislativo local, salientando que a diferença a menos no repasse representa 0,08% do repasse anual e que sejam aplicados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, quando da análise da defesa por parte desta Corte de Contas.

Por fim, apresenta trecho do Voto proferido pelo Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento nos autos do Processo TCE-RJ nº 205.997-5/17 (Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016 do município de Cardoso Moreira) que, em situação análoga, levou em consideração em sua decisão, o princípio da proporcionalidade, para considerar como ressalva o déficit financeiro quando do término de mandato do prefeito municipal, o relacionando com o montante do orçamento final no exercício.

Análise:

Conforme se depreende da leitura da defesa apresentada, a Prefeita Municipal de Quissamã reconhece a existência da diferença no valor de R\$5.695,80 entre o valor devido e o repasse efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal.

Em que pesem as medidas adotadas pela Administração para ajustar a classificação das receitas mencionadas e os argumentos apresentados pela responsável, houve o descumprimento no exercício de 2017, do disposto no inciso III do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, será **mantida** a irregularidade inicialmente apontada.

O Ministério Público Especial ratifica o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas. Confira-se, a seguir, extrato do parecer (fl. 5 do parecer datado de 21/10/2018):

Inicialmente, deve ser registrado que, após o exame da manifestação escrita apresentada pelo Jurisdicionado e a análise empreendida pelo Corpo Técnico no tocante às Irregularidades nºs 2 (dois) e **3 (três)**, o *Parquet* de Contas acompanha as conclusões da instância técnica opinando pela adoção das medidas ali preconizadas. **(grifo meu)**

Consultando o arquivo digital “54. Repasse ao Legislativo – Comprovante de Devolução de Sobra Financeira pela Câmara #844489”, anexado em 06/04/18, constatei que em 22/08/2017 a Câmara Municipal de Quissamã devolveu ao Poder Executivo a quantia de R\$ 7.250,23, referente a saldo financeiro não utilizado no exercício de 2016.

Assim, além de a diferença entre o repasse recebido pela Câmara e o previsto na LOA (R\$ 5.695,80) apresentar-se em montante de pequena materialidade, em relação à ordem de grandeza dos valores envolvidos na transferência de recursos (R\$ 7,7 milhões), o fato de o Poder Legislativo ter devolvido uma sobra de recursos não utilizados em 2016 (R\$ 7.250,23) leva-me crer que o repasse a menor não prejudicou as operações da Câmara de Quissamã no exercício de 2017.

Por essa razão, em que pese a argumentação do corpo instrutivo e o *Parquet* Especial no sentido de manter a irregularidade, no caso sob exame farei consignar apenas **ressalva e determinação** em meu voto.

2.6 – Aplicações dos recursos dos *Royalties*

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

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

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

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

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			56.384.040,39
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		113,91	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		56.383.926,48	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	25.817.076,58		
Royalties pelo excedente da produção	28.087.390,85		
Participação especial	2.330.944,34		
Fundo especial do petróleo	148.514,71		
II - Transferência do Estado			4.065.541,87
III - Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			60.449.582,26
V - Aplicações financeiras			204.124,82
VI - Total das receitas (IV + V)			60.653.707,08

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

Ainda com relação às receitas em questão, destacou o corpo instrutivo (fl.91):

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018) e na declaração (arquivo digital "49 - Receitas de Royalties da Lei Federal nº 12.858/13" anexado em 06/04/2018), não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.92):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		58.329.282,61
Pessoal e encargos	235.921,52	
Juros e encargos da dívida	112.292,16	
Outras despesas correntes	57.981.068,93	
II - Despesas de capital		2.320.767,83
Investimentos	629.746,72	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	1.691.021,11	
III - Total das despesas (I + II)		60.650.050,44

Fonte: Quadro F.1 (arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO F.1 (Modelo 19)", anexado em 06/04/2018).

Nota: os valores consignados no Quadro F.1 enviado pelo jurisdicionado guardam consonância com os dados contidos nos Informes Mensais do SIGFIS.

Conforme se verifica no quadro anterior, ocorreram pagamentos de despesas com pessoal no valor de R\$ 235.921,52, bem como de dívidas no montante de R\$ 1.803.313,27.

No entanto, constata-se que o município recebeu recursos de participação especial e Royalties pelo excedente da produção no valor total de R\$30.418.335,19, superando o valor despendido nos gastos com pessoal e dívida. Cumpre registrar que, em entendimento majoritário, o Plenário desta Corte tem acatado o pagamento dessas despesas com esses recursos, como consta dos processos TCE-RJ n.ºs 215.499-0/06, 225.235-8/08, 218.094-1/08, 208.951-3/09 e 209.143-9/06.

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.95):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
185.147.125,09	60.653.707,08	124.493.418,01	32,76%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 06/04/2018).

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

3 - GESTÃO FISCAL

3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl.38:

R\$			
Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	165.000.000,00	185.090.907,70	
Despesas	165.000.000,00	175.924.203,50	
Resultado primário	-649.200,00	10.467.974,90	Atendido
Resultado nominal	-983.400,00	875.033,80	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	-20.494.500,00	30.493.914,60	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO (arquivo digital "05. Lei das Diretrizes Orçamentárias" anexado em 06/04/2018), processo TCE-RJ n.º 203.718-5/18 - RREO 6º bimestre/2017 e processo TCE-RJ n.º 203.717-1/18 - RGF 3º Quadrimestre/2017.

O município **não cumpriu** as metas de resultado nominal e da dívida consolidada líquida estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, razão pela qual **esse fato será objeto de ressalva e determinação em meu voto**.

Constam ainda, à fl.39, os seguintes apontamentos, relativamente às audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais do município:

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 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", anexado em 06/04/2018.

4 - RESUMO

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

- 1) não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais e descontadas dos servidores, devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS no exercício de 2017, contrariando o caráter contributivo e solidário deste Regime preconizado nos artigos 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88, prejudicando a sustentabilidade do RGPS e sujeitando o município ao pagamento de multa e juros moratórios, bem como à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, conforme restrição contida no artigo 22, inciso 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 Constituição Federal de 1988;
- 2) o superávit financeiro do exercício de 2017 apurado na prestação de contas em questão (R\$ 490.424,11) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do FUNDEB (R\$ 311.176,34), revelando a saída de recursos da conta do FUNDEB, no montante de R\$ 179.247,77, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;
- 3) o repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$ 7.700.058,36, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$ 7.705.754,16), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manteve sua posição no sentido da emissão de parecer prévio contrário, sendo acompanhado pelo Ministério Público junto a esta Corte.

Quanto à **primeira irregularidade**, com relação à ausência de transferências de contribuições dos servidores ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, verifica-se que a responsável trouxe em suas razões de defesa documentos que demonstram o recolhimento integral ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Quanto à inadimplência das transferências das contribuições patronais ao RGPS, a responsável apresentou documentos que demonstram que foram tomadas providências tendentes a regularizar o fluxo das transferências ao INSS, mediante o recolhimento de R\$ 12.739.012,29, equivalentes a 70,48% do valor devido em 2017 (R\$ 18.076.372,20).

Além disso, segundo o que consta do arquivo digital "(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 31321-4/2018) - Outros Documentos (PDF) # 1086402" e "(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 31321-4/2018) - Outros Documentos (PDF) # 1086403, foram apresentadas cópias da documentação comprobatória dos valores registrados nos Demonstrativos das Contribuições dos Servidores e Patronal devidas ao RGPS (Modelo 24), ora encaminhados pela responsável, tais como como guias de recolhimento da previdência social relativas à competência de 2017 e extratos do CAUC, comprovando o atendimento aos requisitos fiscais para a obtenção de transferências voluntárias e certidões positivas com efeito de negativas de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União.

Assim, em que pese a argumentação do *Parquet* Especial no sentido de que "o parcelamento do débito não afasta o fato de o gestor ter descumprido as normas constitucionais e legais regentes", **alio-me à posição manifestada pelo corpo técnico, no sentido de, no caso sob exame, considerar elidida a irregularidade, e ainda por entender que a Prefeitura Municipal buscou equacionar a situação inadimplência perante o INSS.**

Quanto à **segunda irregularidade** (saída de recursos da conta FUNDEB sem a devida comprovação), a responsável trouxe, em suas razões de defesa, esclarecimentos e documentos que demonstram a regularização da mencionada conta, compreendendo os devidos ajustes, e ainda o ressarcimento a conta do FUNDEB no valor de R\$ 56.888,11, no exercício 2018, motivo pelo qual acompanharei o posicionamento das instâncias instrutivas e do Órgão Ministerial, afastando a irregularidade apontada.

Quanto à **terceira irregularidade**, consultando o arquivo digital "54. Repasse ao Legislativo - Comprovante de Devolução de Sobre Financeira pela Câmara #844489",

anexado em 06/04/18, constatei que em 22/08/2017 a Câmara Municipal de Quissamã devolveu ao Poder Executivo a quantia de R\$ 7.250,23, referente a saldo financeiro não utilizado no exercício de 2016.

Assim, além de a diferença entre o repasse recebido pela Câmara e o previsto na LOA (R\$ 5.695,80) apresentar-se em montante de pequena materialidade, em relação à ordem de grandeza dos valores envolvidos na transferência de recursos (R\$ 7,7 milhões), o fato de o Poder Legislativo ter devolvido, em 2017, uma sobra de recursos não utilizados em 2016 (R\$ 7.250,23) leva-me a crer que o repasse a menor não chegou a prejudicar as operações da Câmara de Quissamã no exercício de 2017.

Por essa razão, em que pese a argumentação do corpo instrutivo e o *Parquet Especial* no sentido de manter a irregularidade, no caso sob exame farei consignar apenas ressalva e determinação em meu voto.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura amparada por prévia autorização legislativa e fonte de recursos suficiente.
Resultado Orçamentário	Consolidado: superávit de R\$ 9,2 milhões O município não possui RPPS
Resultado Financeiro	Consolidado: superávit de R\$ 4,7 milhões Sem a Câmara: deficitário em R\$ 4,7 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	20,15% no 3º quadrimestre
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	50,18% no 3º quadrimestre
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	34,82%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	98,95%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	97,35%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	22,47%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.

5 - CONCLUSÃO

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

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

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

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

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas de gestão de chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2017;

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

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

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

CONSIDERANDO que o Poder Executivo cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (54%);

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio e o subsequente julgamento da câmara dos vereadores não eximem as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesa, bem como de pessoas que geriram numerários, valores e bens

municipais, os quais, estando sob jurisdição desta Corte, estão sendo e/ou serão objeto de fiscalização e julgamento por este Tribunal de Contas;

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da chefe do Poder Executivo do Município de Quissamã, Senhora Maria de Fátima Pacheco, referentes ao exercício de 2017, com **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES** a seguir dispostas:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA N.º 1

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

DETERMINAÇÃO N.º 1

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

RESSALVA N.º 2

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

DETERMINAÇÃO N.º 2

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

RESSALVA N.º 3

- o valor do resultado do exercício apontado na Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada (-R\$18.799.531,19) não guarda paridade com o valor registrado no Balancete Contábil Analítico (-R\$18.767.308,92);

DETERMINAÇÃO N.º 3

- observar a consonância entre o resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado e o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

RESSALVA N.º 4

- divergência de R\$ 316.048,85 entre o patrimônio líquido apurado na prestação de contas em tela (R\$ 105.527.339,59) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 105.211.290,74);

DETERMINAÇÃO N.º 4

- observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 840/16;

RESSALVA N.º 5

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

DETERMINAÇÃO N.º 5

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

RESSALVA N.º 6

- o município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte nas Contas de Governo do Município referentes ao exercício de 2016;

DETERMINAÇÃO Nº 6

- observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte nas Contas de Governo do Município;

RESSALVA Nº 7

- 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 7

- providenciar para que quando o certificado de auditoria emitir parecer conclusivo quanto à regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas, sejam 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;

RESSALVA N.º 8

- o repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$ 7.700.058,36, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$ 7.705.754,16), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988;

DETERMINAÇÃO N.º 8

- observar, quando do repasse ao Poder Legislativo, o cumprimento do disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem que o repasse não pode ser enviado a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária;

RESSALVA N.º 9

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

DETERMINAÇÃO N.º 9

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

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

III - pela **COMUNICAÇÃO** à Senhora Maria de Fátima Pacheco, atual Prefeita Municipal de Quissamã, para que seja **ALERTADA**:

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

(ii) quanto à alteração da metodologia de aferição dos gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de verificação do cumprimento ou não do limite inserto no artigo 212 da CRFB, nos seguintes termos: as despesas com pagamento de proventos aos inativos e de pagamento de pensões não mais serão aceitas por esta Corte como relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino, em face do preconizado no inciso I do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF. Tal medida será adotada a partir do exame das Prestações de Contas de Governo dos Chefes de Poder Executivo Municipal referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019;

(iii) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020, a qual passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

(iv) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2021, a qual passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal - aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino - somente as despesas efetivamente pagas no exercício;

(v) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, serão consideradas despesas

de natureza assistencial, razão pela qual **não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25%** (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB;

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

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

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

(ix) quanto à necessidade de conferir **ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, à prestação de contas** relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00;

(x) quanto à necessidade de adoção de **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, ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, ao Instituto de Previdência do Município, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, a partir das contas de governo do exercício de 2019, a serem encaminhadas ao TCE em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;

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

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

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
RELATORA

RF11-18