TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CONTAS DE GESTÃO

MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

EXERCÍCIO 2007

CHEFE DO PODER EXECUTIVO

MARIA DA SAUDADE MEDEIROS BRAGA
Prefeita Municipal

Confira com o Original

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Conselheiro-Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ GOMES GRACIOSA

VOTO GC-2 90483/2008

PROCESSO	**: TCE-RJ Nº 218.363-0/08**
ORIGEM	**: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO**
ASSUNTO	**: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2007**
GESTOR	**: Maria da Saudade Medeiros Braga**

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Nova Friburgo, relativa ao exercício de 2007, sob a responsabilidade da Prefeita, Sra. Maria da Saudade Medeiros Braga, encaminhada a este Tribunal de Contas, para Emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no artigo 125, incisos I e II da Constituição Estadual.

A documentação parcial da Prestação de Contas foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal de Contas e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a Inspetoria Regional formalizou Ofício Regularizador – Processo TCE-RJ nº 219.117-6/08, em apenso – apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 20.05.2008, nos termos do meu voto.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os documentos solicitados, constituindo o processo/documento TCE-RJ nº 014.372-7/08 que, após análise consubstanciada no relatório de fls. 1283/1324 o Corpo Instrutivo manifesta-se, sugerindo a emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2007, face à "*ausência de emissão de parecer quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, em detrimento do disposto no artigo 33 da Lei 8080/90"* e das impropriedades apontadas.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido.

PAUTA ESPECIAL

O art. 123 do Regimento Interno deste Tribunal dispõe que os processos de Prestação de Contas ou de Tomada de Contas, em que o Relator, o representante do Ministério Público ou o Secretário-Geral de Controle Externo concluir pelo débito ou alcance do responsável, e os que versarem sobre recursos, constarão de pauta especial, observado o disposto nos seus parágrafos.

Conforme previsto no § 3º do art. 123 do Regimento Interno e na Deliberação TCE n.º 199/96, o presente foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 11 de julho de 2008, iniciando o prazo para apresentação de Razões de Defesa.

Em atendimento aos termos da citada publicação, a Sra. Maria da Saudade Medeiros Braga apresentou Razões de Defesa, que passaram a constituir o Doc. TCE/RJ nº n.º 021.188-5/08.

Tendo em vista a apresentação de novos elementos encaminhados pelos responsáveis, face à irregularidade e às impropriedades apontadas pela Instrução, o Plenário desta Corte, em Sessão de 12.08.2008, decidiu, nos termos do meu Voto, por Diligência Interna, para que o Corpo Instrutivo, no prazo de 5 (cinco) dias, procedesse ao reexame da presente Prestação de Contas de Gestão.

Atendida à Diligência Interna, retornaram os autos ao meu Gabinete, cujos Órgãos de Instrução deste Tribunal, após reexame, em face dos novos elementos apresentados, manifestaram-se, às fls 1417/1426, pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2007, com ressalvas e determinações.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido.

É o Relatório

ANÁLISE DO RELATOR

1 – INTRODUÇÃO

Preliminarmente, antes de adentrar, propriamente, no mérito das Contas sob exame, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 e, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 que, especificamente, no art. 56, estabelece que as Contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão Parecer Prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Entendeu a Suprema Corte que a Carta Magna estabeleceu uma indisfarçável distinção entre ***apreciar as contas*** (do Chefe do Poder Executivo, insista-se na observância obrigatória para todas as esferas da Federação) ***mediante parecer prévio***, de um lado, e, de outro lado, ***julgar as contas.***

Isto tem como consectário que o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Constituição Federal distribui competência ao Tribunal de Contas:

> **1 – <u>não</u>** para ***<u>julgar as contas</u>*** do Chefe do Poder Executivo, mas, tão-somente, para, quanto a elas, emitir ***<u>parecer prévio</u>***, eis que quem as julga é o Poder Legislativo por competência ***<u>exclusiva</u>*** *ex vi* do inciso IX do art. 49 da mesma Constituição Federal. É como consta do art. 71, I da Constituição Federal de 1988;
>
> 2 – já quanto aos demais Poderes – Legislativo e Judiciário –, todavia, a competência do Tribunal de Contas, aí sim, é de *<u>julgar as contas</u>*. É como consta do art. 71, II da Constituição Federal de 1988.

Assim, a Suprema Corte, naquela ADI 2238, julgada, repito, em 09.08.2007 (retificação) – na ação que dera entrada no STF em 01.08.2000 –, decidiu que Tribunal de Contas não julga Contas do Chefe do Poder Executivo, mas <u>julga as Contas, entretanto, de todos os demais Ordenadores de Despesas dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo.</u>

Não é demais registrar que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é dotada de *"**eficácia contra todos**",* como dispõe o § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868 de 10.11.99 (que disciplina o rito das ADIs), o que equivale dizer, cumpre ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro respeitar o citado julgado do Supremo na referida ADI 2238.

Dessa forma, serão aqui analisadas as Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2007.

1.1 – RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

> *"Previsto no art. 165, § 3º da Constituição Federal, é um relatório que o Poder Executivo deve publicar e demonstrar no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, com um demonstrativo orçamentário, contendo aspectos de previsão e execução de receitas e despesas, abrangendo todas as entidades pertencentes ao ente. Será acompanhado da apuração da receita corrente líquida, das receitas e despesas previdenciárias, dos resultados nominal e primário, das despesas com juros e dos pagamentos de Restos a Pagar. O descumprimento dos prazos impedirá, até que a situação seja regularizada, que os estados federados e os municípios recebam*

transferências voluntárias (da União aos estados e municípios e dos estados, aos seus municípios), que não seja de mandamento constitucional. Implica, ainda, a proibição de operação de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliaria." (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

1.2 – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

"É um relatório de elaboração obrigatória por parte dos entes da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município) de periodicidade quadrimestral, emitido pelos titulares dos Poderes, contendo o comparativo com os limites das despesas totais com pessoal e das dívidas consolidadas e mobiliária em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), da concessão de garantias, das operações de crédito, inclusive por antecipação da receita. Como a verificação da RCL deve ser feita para um período de 12 meses, o Relatório de Gestão Fiscal é quadrimestral na divulgação mas anual na apuração, o Poder Executivo e o Poder Legislativo emitirão seus Relatórios de Gestão Fiscal separadamente, observando, nos dois casos, os limites individuais por poder para os gastos com pessoal: 54% da RCL para o Executivo e 6% da RCL para o Legislativo (no caso dos municípios). O não cumprimento dos limites de pessoal e de endividamento significará punição para o ente da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município), conforme previsto na Lei Complementar (LC) nº 101. Para cada caso de descumprimento de limites existem prazos para adequação e o retorno aos limites, conforme definidos no art. 23 da LC nº 101. O relatório deverá ser publicado até um mês após o encerramento de cada quadrimestre pelo chefe do Poder Executivo e pelos representantes do Poder Legislativo (presidente, membros da Mesa Diretora). Para os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes é facultada a periodicidade semestral." (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

Conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município encaminhou a este Tribunal todos os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal do exercício de 2007 e que servirão de subsídio para a análise das presentes Contas de Gestão.

Quanto ao confronto dos dados do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS e dos Demonstrativos Contábeis, a Instrução observou a inconsistência entre os dados apresentados no Balanço Orçamentário e aqueles constantes do Demonstrativo das Variações Patrimoniais, conforme se demonstra:

Em R$

RECEITAS/DESPESAS	ANEXO I DO RREO	ANEXO 15 DA L.F. 4320/64	DIFERENÇA
Tributárias	29.902.297,10	29.902.297,05	-
Transferências Correntes	132.817.727,90	133.550.044,57	732.316,67
Pessoal e Encargos	100.263.747,90*	100.264.397,05	649,15

(Fonte - fls. 1091/1092 e 1266/1267) * incluso a despesa intra-orçamentária.

Em razão da publicação do processo em Pauta Especial a jurisdicionada tomou conhecimento de tal impropriedade que, embora tenha prestado esclarecimentos sobre o assunto, não a saneou. Assim, a referida impropriedade será considerada na conclusão do meu Relatório.

1.3 – OBRIGAÇÃO DE PRESTAR CONTAS

É a obrigação imposta a uma pessoa ou a uma entidade sujeita à fiscalização, de demonstrar que geriu ou fiscalizou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com as condições em que esses recursos lhe foram entregues.

1.4 – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO

São as contas de Administração Financeira prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal.

Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, emitir Parecer Prévio – favorável ou contrário – à aprovação das contas prestadas pelo respectivo Chefe do Poder Executivo dos Municípios, verificando o cumprimento dos dispositivos Constitucionais (Educação, Saúde, repasses de recursos financeiros ao Legislativo Municipal, entre outros) e restrições previstas na Lei Federal nº 4320/64, Lei Complementar Federal nº 101/2000, Leis Orçamentárias, etc. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas, de cunho eminentemente técnico, somente poderá ser rejeitado pela respectiva Casa Legislativa mediante voto de dois terços dos seus membros.

Assim, o Parecer Prévio do Tribunal Contas, que se reveste de características de um Parecer Técnico, prevalecerá, se não apreciado pela Câmara Municipal no prazo fixado em sua Lei Orgânica. Portanto, se a Câmara não decidiu, pode-se admitir que não tinha maioria de parlamentares para rejeitar o que, presumivelmente, pela Constituição, deve ser mantido, que é o Parecer do Tribunal.

Ressalte-se que, no processo legislativo, não decidir sobre alguma coisa também pode significar decidir, ou seja: não tomar decisões em política é uma fórmula de decidir.

Quando a Câmara de Vereadores, deixando de votar, mantém o parecer do Tribunal de Contas, está agindo dentro do escopo e da linha estabelecida na Constituição.

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas não exime os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis pela guarda e movimentação de bens e valores, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas em processos de Prestação ou Tomada de Contas, sendo, nestes casos, julgados pelo próprio Tribunal de Contas, ou seja, o Tribunal decidirá sobre a condenação ou a absolvição.

1.5 – PRESTAÇÃO DE CONTAS

Obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos e demonstrativos que expressem a situação financeira e patrimonial, bem como o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade.

Compete ao Tribunal de Contas o julgamento da Prestação de Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores de todas as unidades dos Poderes Públicos e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades por eles instituídas e mantidas, inclusive os fundos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário. Na Prestação de Contas de Gestão compete ao Tribunal de Contas emitir parecer técnico prévio.

1.6 – TRANSGRESSÕES ÀS LEIS E À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

As transgressões aos dispositivos das leis acarretam punições, segundo o Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade das autoridades da União e dos Estados e regula o respectivo processo de julgamento; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores; a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que dispõe sobre os crimes fiscais relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe

sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. A Lei nº 8.429 não se aplica aos casos de transgressão fiscal que não envolvam improbidade administrativa. Do mesmo modo, os artigos 34 e 35 da Constituição Federal tratam de intervenção nos Estados e Municípios.

1.6.1 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

É a Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, compreendendo os Poderes Legislativo, neste incluídos os Tribunais de Contas, Executivo e Judiciário, e as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, bem como o Ministério Público.

1.6.2 – PUNIÇÃO FISCAL – LRF

A punição fiscal é dirigida ao ente público e consiste na suspensão das transferências voluntárias (exceto às destinadas às ações de saúde, educação e assistência social), contratação de operações de crédito e obtenção de garantias.

1.6.3 – PUNIÇÃO PENAL – LRF

A punição penal para o responsável varia de acordo com o tipo de transgressão à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo acarretar: perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular; cassação do mandato; detenção de três meses a três anos; reclusão de um a quatro anos; multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento de sua responsabilidade pessoal.

1.7 – ESCRITURAÇÃO

1.7.1 – CONTABILIDADE PÚBLICA

A Contabilidade Pública, com a aplicação de normas de escrituração contábil (Código de Contabilidade Pública de 1922; Lei Federal nº 4.320, de 1964 e Decreto-Lei

nº 200, de 1967), registra a previsão, realização das receitas, a fixação das despesas e as alterações introduzidas no orçamento. Controla as operações de créditos, exerce a fiscalização interna, acompanhando passo a passo a execução orçamentária, a fim de que ela se processe em conformidade com as normas gerais do direito financeiro. Compara a previsão e a execução orçamentárias, ressaltando as diferenças. Mostra a situação financeira do Tesouro. Aponta, em seus relatórios finais, o resultado da execução orçamentária e seus reflexos econômico-financeiros. Revela as variações patrimoniais resultantes ou não da execução orçamentária. Evidencia as obrigações, os direitos e os bens da entidade.

1.8 – CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS

É o processo de agregar os saldos das contas e/ou dos grupos de contas de mesma natureza, eliminando eventuais saldos em duplicidade, provenientes, principalmente, das operações intragovernamentais.

A transparência, a clareza e o fácil entendimento da escrituração das contas públicas são estabelecidos como regra importante pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo das demais normas de Contabilidade Pública contidas no Título IX, artigos 83 a 106 da Lei Federal n.º 4320, de 17.03.1964.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prestação de Contas de Gestão não mais se restringe, apenas, ao registro do que foi arrecadado e do que foi gasto. É necessário demonstrar o desempenho da arrecadação em relação às providências levadas a efeito para realização de todos os créditos devidos à Fazenda Pública.

A Lei Complementar Federal n.º 101/00, no inciso III do art. 50, dispõe sobre a escrituração e consolidação das Contas, o seguinte:

> *"As demonstrações contábeis compreenderão isolada e conjuntamente as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente."*

1.9 – ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

1.9.1 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É o conjunto de todos os órgãos públicos instituídos legalmente para a realização dos objetivos constitucionais do governo, seja na esfera federal, seja na estadual ou na municipal, através da prestação de serviços, execução de investimentos, implementação de programas sociais e regulação de atividades de toda natureza em benefício do interesse público.

É integrado pelos servidores públicos e deve atuar segundo os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade. Difere do conceito de governo, pois, ao contrário deste, não desenvolve atividade política, e sim atos administrativos, visando a execução instrumental da ação governamental.

Recebe, também, a designação de Poder Executivo, quando se busca dar significado à responsabilidade constitucional para execução da ação governamental.

A Administração Pública é classificada em Administração Pública Direta e Indireta.

1.9.2 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

> *"Estrutura administrativa do ente público, incluídos os fundos e excluídas as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. É o conjunto de órgãos sem personalidade jurídica própria e que se integram à estrutura administrativa de qualquer dos poderes dos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Não possuem patrimônio e não se auto-administram e suas despesas são realizadas diretamente através do orçamento da esfera de governo que integram, como, por exemplo, secretarias, departamentos, seções, setores e coordenadorias."* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

1.9.3 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

> *"São os órgãos dotados de personalidade jurídica própria, pública ou privada, que, embora vinculados à administração direta, dela se destacam por terem sido criados para a consecução descentralizada de um objetivo específico do ente público, como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. As entidades compreendidas na administração indireta vinculam-se ao Ministério ou Secretaria em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Estão, ainda, vinculadas indiretamente à esfera governamental que integram, possuem patrimônio e se auto-administram, segundo a legislação da entidade que as criou, e suas despesas são realizadas através de orçamento próprio. Na prática, os créditos orçamentários para a administração indireta constam do orçamento da esfera de governo a que se vinculam e seus orçamentos são previamente aprovados por decreto do chefe do Poder Executivo."* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

Segundo os dados existentes na Coordenadoria de Desenvolvimento de Sistemas deste Tribunal, a Administração Municipal de Nova Friburgo é constituída das seguintes entidades:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA
✓ Prefeitura Municipal
✓ Câmara Municipal
✓ Fundo Previdenciário do Município de Nova Friburgo
✓ Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico de Nova Friburgo (3)
✓ Fundo Municipal de Turismo
✓ Fundo Municipal de Assistência Social
✓ Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
✓ Fundação Municipal de Saúde
✓ Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Nova Friburgo - AMAE
✓ Autarquia Municipal de Ensino Superior – AMES – (1)
✓ Autarquia Municipal de Trânsito - AUTRAN
✓ Empresa Municipal de Habitação – EMHA (2)

Notas:

(1) Extinta pela Lei Complementar n.º 30/07 conforme declaração à fls. 1139.

(2) Segundo a Lei Complementar n.º 03/91 a Empresa Municipal de Habitação e Saneamento de Nova Friburgo foi transformada em Empresa Municipal de Habitação de Nova Friburgo (Natureza Jurídica = Autarquia), cujos demonstrativos contábeis estão todos com saldo zero (R$ 0,00). Conforme declaração, à fls. 1143, a Empresa não foi regulamentada.

(3) Fundo de Desenvolvimento Econômico não regulamentado (fl. 1142).

Os dados contábeis apresentados foram consolidados pelo Município, abrangendo todas as entidades da Administração Direta e Indireta conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais foram devidamente confrontados com as cópias das demonstrações contábeis enviadas, não apresentando divergências.

Ressalte-se que a análise individual das contas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, respectivamente, será efetuada nos processos de **Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas,** enfatizando que a manifestação desta Corte acerca do Parecer Prévio não repercute ou condiciona qualquer posterior julgamento da responsabilidade de administradores e demais responsáveis.

1.9.4 – Ordenador de Despesas

"Ocupante de cargo público, permanente ou de provimento em comissão, investido de autoridade para realizar atos dos quais resultem a emissão de empenhos, autorizações de pagamentos, suprimento de fundos, comprometimentos ou dispêndio de recursos do setor público. Pode ser delegada pelo chefe do Poder Executivo por ato normativo interno. Se essa responsabilidade não tiver sido formalmente delegada para ninguém, então, o ordenador será o próprio chefe do Poder. O Ordenador de Despesas está obrigado à prestação de contas. As contas serão submetidas à aprovação do Tribunal de Contas e não dependem de apreciação posterior do Legislativo como ocorre na Prestação de Contas de Gestão." (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

1.9.4.1 – Funções do Ordenador de Despesas

"Como regra, o ordenador de despesas é o agente responsável pelo recebimento, verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos e responde pelos prejuízos que acarreta à Fazenda, salvo se o prejuízo decorreu de ato praticado por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas, conforme dispõe o Decreto-Lei nº 200, de 1967." (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

1.9.4.2 – Início e término da responsabilidade do Ordenador de Despesas

"A responsabilidade do ordenador de despesas se inicia no momento em que o servidor assume essa responsabilidade, com a inscrição perante os órgãos de controle externo, e só termina com o julgamento definitivo das contas pelo respectivo Tribunal de Contas." (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

1.10 – COMPETÊNCIA

1.10.1 – TRIBUNAIS DE CONTAS

"Criado pelo Decreto 966-A, de 7.11.1890, e adotado pelas sucessivas Constituições Brasileiras e já sob a denominação de Tribunal de Contas da União, pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, e pela atual Constituição, é um órgão especializado, de natureza eminentemente técnica, predisposto a fiscalizar, entre outros, os Atos e Contratos (que impliquem receitas ou despesas) e contas praticados e prestadas, celebradas e prestadas pela Administração Pública. As competências do Tribunal de Contas da União estão discriminadas nos arts. 71, 72 e 74 da C.F.; similarmente, essas competências podem ser exercidas, no que couber, pelos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal e pelos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75 da C.F.)." (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

1.10.2 – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A competência do TCE/RJ é exercida por força do disposto no art. 75 da Constituição Federal com o estabelecido nos arts. 79 e 123 e nos arts. 124, 125, 127 §§1°, 2°, 132, 133, 309 § 3° e 348 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; da Lei

Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Complementar Estadual nº 63, de 1.8.1990 (Lei Orgânica do TCE/RJ).

Conforme prevê o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, compete a ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro *"dar parecer prévio sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios elaborado em sessenta dias, a partir de seu recebimento."*

Para que este Tribunal possa cumprir sua competência constitucional, a apreciação das Contas de Gestão torna-se especialmente qualificada, quando norteada de acordo com as normas e parâmetros incorporados ao sistema orçamentário nacional e com os mandamentos e diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Neste sentido deve-se considerar o entendimento mais consolidado de que é necessário, tanto quanto possível, aliar adequadas previsões orçamentárias de Receitas e Despesas, inclusive em relação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a uma execução orçamentária responsável e que pretenda alcançar, em última instância, o equilíbrio das Contas Públicas.

A LRF, ao estabelecer normas de Finanças Públicas e orçamentação voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tornou mais abrangente a função fiscalizadora, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre Receitas e Despesas, respeito ao limite e condições, renúncia de receitas, controle da dívida, gastos com pessoal, seguridade social, serviços de terceiros e restos a pagar.

A competência deste Tribunal de Contas na LRF está expressamente definida no *caput* do artigo 57, via emissão de Parecer Prévio conclusivo sobre as contas, que, além da verificação da observância dos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade por parte dos administradores, deve enfatizar novos aspectos específicos, como do controle de planejamento governamental, definido nos incisos e parágrafos deste mesmo artigo.

Cabe, ainda, ressaltar, nos termos do artigo 58 deste mesmo diploma legal, a previsão de que *"a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de crédito nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para implemento das receitas tributárias e de contribuições."*

1.11 – CONTROLE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

1.11.1 – QUANTO À FORMA

O art. 70 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e à renúncia de receita, será exercida mediante os Controles Externo e Interno. Será Externo quando realizado por um órgão que não integra a estrutura da entidade que está sendo controlada, e Interno quando exercido pela própria organização sobre suas atividades.

1.11.2 – QUANTO À QUALIDADE

Administrativo

É aquele que a Administração Pública exerce sobre seus atos e agentes. É executado pelo Poder Executivo e pelos órgãos de administração dos demais Poderes sobre suas próprias atividades, com o objetivo de que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais. Exemplos: os procedimentos administrativos disciplinares de Servidores Públicos; o controle da arrecadação de tributos que a Fazenda executa sobre os órgãos arrecadadores não só para evitar desvios, como inscrever devedores em Dívida Ativa.

Judiciário

É o controle exercido, exclusivamente, pelo Poder Judiciário sobre atos administrativos dos demais Poderes, verificando a conformidade do ato com a norma legal que o rege. Seu intuito é corrigir atos ilegais da Administração Pública, quando

estes são lesivos ao direito individual ou ao patrimônio público. Exemplo: julgamento de ações.

Legislativo

É o controle do Legislativo sobre atos administrativos dos demais Poderes, constituindo-se num controle eminentemente político, indiferente aos interesses individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade. Exemplo: fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, mediante controle externo do Poder Legislativo sobre a entidade governamental.

1.11.3 – QUANTO AO ASPECTO

O controle nas organizações públicas quanto ao aspecto controlado envolve a legalidade e o mérito. A legalidade tem por fim assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. O mérito envolve questões gerenciais do controle, pois visa à comprovação de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da atividade pública.

1.11.4 – QUANTO AO MOMENTO

O controle nas organizações públicas quanto ao momento de se exercê-lo o deve ser em três fases: 1) Antes da realização de um ato (controle prévio) – é um controle preventivo, porque visa a impedir que seja praticado um ato ilegal ou contrário ao interesse público. Exemplo: autorização prévia do Legislativo a determinados atos do Executivo; 2) Durante a realização de um ato (controle concomitante) – é o que acompanha a atuação administrativa no mesmo momento em que ela acontece. Exemplo: controle da execução orçamentária; 3) Após a realização de um ato (controle subseqüente) – tem por objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los. Exemplo: homologação.

1.12 – CONTROLES EXTERNO E INTERNO

O art. 31 da Constituição Federal proclama que o Poder Legislativo é o fiscal do Município. O exercício dessa fiscalização denomina-se **Controle Externo** e é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (§ 1º do art. 31 da CF). Não se deve confundir "com o auxílio" utilizado pelo legislador com "órgão auxiliar".

Entretanto, a função fiscalizadora da Câmara Municipal não se resume à aprovação ou a rejeição do Parecer Técnico Prévio do Tribunal de Contas, emitido nas contas de gestão, prestadas anualmente, pelo Prefeito. A fiscalização deve ser uma atividade constante, não se resumindo à contagem do número de votos favoráveis e contrários ao Parecer Prévio Técnico emitido pela Corte de Contas, que, somente por decisão de dois terços dos membros do legislativo, deixará de prevalecer. O conceito não se esgota nessa manifestação. É muito mais abrangente, envolve, por exemplo, as questões que tratam do Processo Orçamentário e da Execução Orçamentária.

Deve-se, novamente, acrescentar que somente as Contas de Gestão recebem parecer técnico prévio do Tribunal de Contas que pode ser ou não acolhido pela Câmara Municipal. As demais prestações de contas são analisadas e julgadas diretamente pelas Cortes de Contas, inclusive, da própria Câmara Municipal e, se irregulares, estarão os responsáveis sujeitos às penalidades previstas na legislação.

Da fiscalização participa, ainda, o sistema de **Controle Interno** dos Poderes do Município, cujo papel principal é fazer com que sejam observados, ainda na origem, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37 da CF). A inobservância desse papel pode caracterizar conivência, sujeitando o responsável pelo controle interno às penalidades previstas em leis.

Cumpre, ainda, destacar a importância do pronunciamento dos sistemas de controle interno de cada Poder, cujos princípios basilares para o seu estabelecimento originam-se, como é de amplo conhecimento, da Seção IX, Capítulo I do Título IV da Carta Magna, realçando-se, por oportuno, tratar-se de matéria afeta à Organização dos Poderes, portanto, de imperativa – até condicional – observância para que se

ponha em funcionamento, ao menos assim o preserve, a tão complexa Administração Pública.

Certa e pacífica é a competência do sistema de Controle Interno de cada Poder para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em sua esfera federativa, bem como, pode-se afirmar, também, que lhe é vinculado observar a legalidade; a legitimidade; a economicidade; a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas (art. 70). Todas estas competências em apoio às exercidas pelos Tribunais de Contas.

Os sistemas de Controle Interno, mantidos de forma integrada pelos Poderes, têm como finalidade (art. 74): *I)* a avaliação do cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governos e dos orçamentos; *II)* comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, e patrimonial nos órgãos e entidades de sua esfera federativa, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; *III)* o exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres de sua esfera federativa; e *IV)* apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Tamanha é a importância do Controle Interno (órgão) que o § 1º do art. 74 reservou-lhe a seguinte obrigação:

> *"Art. 74. ...*
> *§1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."*

Deve-se observar, também, que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ampliou o escopo das competências fiscalizatórias dos sistemas de Controle Interno, conforme disposições insertas no artigo 59 e incisos.

O relatório do Controle Interno foi apresentado, sendo destacado pela Instrução que parte das ressalvas/impropriedades encontradas nas Contas referentes ao exercício de 2006, não foram corrigidas no ano de 2007.

2 – PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE GOVERNO

As áreas que devem merecer especial atenção são de **planejamento** e **gestão**, pois seus desequilíbrios podem ameaçar a própria viabilidade da Gestão, com o comprometimento crescente de Receitas para o financiamento das Despesas de custeio e a conseqüente redução das disponibilidades visando os investimentos para atender às demandas da população. Requerem, por exemplo, a certeza de que haverá recursos a serem investidos em educação, saúde, saneamento básico e tantas outras atividades que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos.

Portanto, para implementar as políticas que atendam às necessidades da população, são necessários administradores públicos competentes, com capacidade para promover mudanças, maximizar e gerenciar bem o uso de informações e de recursos humanos e financeiros.

Uma das medidas que devem ser tomadas é a realização de levantamento de um diagnóstico da realidade e uma avaliação das necessidades do município. Feito o diagnóstico, a municipalidade poderá incluí-las no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Entretanto, o que deve ser enfatizado no processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA não são os textos, as classificações ou as demonstrações que os integram, mas as intenções do governo e os meios para executá-las, assegurando que o planejado e o orçado se concretizem e que o orçamento deixe de ser encarado como mera peça formal de ficção e passe a ser instrumento real de planejamento e controle, orientando efetivamente as ações do governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece um conjunto de disposições no campo das Finanças Públicas que deve merecer especial atenção dos gestores

públicos. Por um lado, a LRF, ao criar um elo entre o orçamento, a programação financeira e o fluxo de caixa, além do acompanhamento, avaliação e ajuste da execução do que foi planejado e orçado, torna-se um estímulo para que se busque aprimorar a gestão dos Recursos Públicos mediante o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos governamentais; por outro, o seu descumprimento pode ensejar a aplicação de diversas penalidades não apenas para os municípios, como também para as autoridades locais, além de gerar má administração, com sérios prejuízos à população.

O sucesso das administrações municipais e o equilíbrio futuro das finanças das prefeituras estarão diretamente vinculados à forma como venham a ser encaminhadas essas questões, sob pena de desacreditar os administradores públicos e a lei.

Finalmente, os critérios de rigor e de verdade que o Administrador Público deve impor às Contas permitirão o cumprimento, com responsabilidade, dos compromissos assumidos para que, ao final da gestão, possa apresentar-se a todos os cidadãos com a consciência do dever cumprido, já que a avaliação a ser feita pelos munícipes será pelo resultado da ação do governo, do que foi feito e do que faltou a realizar.

2.1 – PLANEJAMENTO

É a fase da administração que consiste, basicamente, em determinar os objetivos a alcançar, com as ações a serem realizadas, compatibilizando-as com os meios disponíveis para sua execução.

A Constituição de 1988 consagrou o planejamento como preceito basilar da Administração Pública, por várias vezes referido no texto constitucional, destacando-se o mandamento do art. 174 ser *o planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*.

O processo de planejamento orçamentário, hoje, não se restringe, somente, ao orçamento do exercício – Lei do Orçamento Anual (LOA) -, mas abrange, também, o Plano Plurianual (PPA), e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Os três instrumentos devem manter-se compatíveis nos seus conteúdos.

2.2 – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

2.2.1 – PLANO PLURIANUAL – PPA

Institui, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Através do PPA procura-se ordenar as ações de governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, sendo três anos para quem elaborou o PPA e um ano para o seu sucessor.

O projeto de lei do Plano Plurianual deverá ser encaminhado pelos respectivos governos Executivos de cada esfera governamental ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato ou conforme estabelecer cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, que deverá restituir o projeto aprovado até o encerramento da última Sessão Legislativa do mesmo ano.

Os orçamentos deverão ser compatibilizados com o Plano Plurianual. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

2.2.2 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

Lei que compreende as metas e prioridades da Administração Pública (federal, estadual ou municipal), incluindo as Despesas de Capital para o exercício financeiro subseqüente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Conterá, ainda, os anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais.

O prazo para a remessa do projeto de lei ao Legislativo é até o dia 15 de abril do ano imediatamente anterior a que se referir ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal.

Ao apreciar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Comissão de Orçamento e Finanças ou equivalente, em especial, e os legisladores, em particular, deverão estar atentos, sem prejuízo de um exame acurado e minucioso, que o Projeto de Lei de tal magnitude sempre exige, em face do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), exigindo que a LDO seja acompanhada dos Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais, que traduz uma demonstração de como será alcançado e mantido o equilíbrio das finanças públicas e preservado o patrimônio público.

O Poder Legislativo deverá devolver o projeto aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

A vigência da LDO é de 1/1 a 31/12 do exercício a que se referir, igual a do orçamento.

2.2.3 – LEI DO ORÇAMENTO ANUAL – LOA

De iniciativa privativa do Poder Executivo, o Projeto de Lei do Orçamento Anual é elaborado segundo as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que integra a proposta orçamentária.

Deve conter os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, bem como a previsão da Receita e a fixação da Despesa, de acordo com suas respectivas fontes e destinações. Pode conter autorização para a abertura de Crédito Adicional Suplementar e para efetuarem-se operações de crédito, inclusive os empréstimos por Antecipação de Receita Orçamentária. Sobre essa antecipação tratarei no item 8.2 deste Relatório

Integram, obrigatoriamente, a Lei de Orçamento os seguintes quadros explicativos: I – Sumário geral da receita e despesa por função do Governo; II – Quadro demonstrativo da Receita e Despesa, segundo as Categorias Econômicas; III – Quadro discriminativo da Receita por Fontes e respectiva legislação; IV – Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. Devem acompanhar a lei, conforme o art. 2º, § 2º: I – Quadros demonstrativos da Receita e planos de aplicação

dos Fundos Especiais; II – Quadros Demonstrativos da Despesa; III – Quadro Demonstrativo do Programa Anual de Trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

O exame do PPA – Plano Plurianual, da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA – Lei Orçamentária Anual ocorre nos respectivos processos de envio obrigatório a esta Corte de Contas. Em consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – SCAP, em uso neste Tribunal constata-se a remessa dos mesmos.

2.3 – POLÍTICAS PÚBLICAS

> *"Conjunto de orientações com objetivo de dar forma ao programa de ação governamental e que condicionam a sua execução. Conjunto de intenções e diretrizes garantidas por lei que possibilitam a promoção e a garantia dos direitos do cidadão. Promovidas, geralmente, pelo Poder Público, com o objetivo de trabalhar determinado aspecto social, é importante que se diferencie os termos "público" (que atende a toda a população) e "governamental" (promovidos pelos diversos órgãos do governo). Numa sociedade verdadeiramente democrática, cidadãos participam ativamente da definição e, principalmente, do acompanhamento da implantação das políticas públicas."* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

2.4 – ORÇAMENTO PÚBLICO

Lei de iniciativa do Poder Executivo que estima a Receita e fixa a Despesa da Administração Pública. É elaborada em um exercício para, depois de aprovada pelo Poder Legislativo, vigorar no exercício seguinte.

Compreende, pelos valores brutos, a previsão de todas as Receitas que serão arrecadadas dentro de determinado exercício financeiro e a fixação de todas despesas que os governos (federal, estadual, distrital e municipal) estão autorizados a executar. A elaboração do Orçamento Público é obrigatória e tem periodicidade anual.

Segundo a Lei Federal nº 4.320, de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos

Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o orçamento conterá a discriminação da Receita, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, e Despesa, compreendendo todas as próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles, se devam realizar de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o Programa de Trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

O Orçamento Público deve evidenciar a origem dos recursos – se são provenientes da atividade normal ao ente público ou se ele está se endividando ou vendendo bens para conseguir recursos – e também a forma de aplicação desses recursos, apontando o montante aplicado na manutenção dos Serviços Públicos e o destinado à formação do Patrimônio Público.

Dessa forma, as Receitas e Despesas são classificadas em duas categorias econômicas: Correntes e de Capital. A classificação das Receitas e das Despesas em corrente e de Capital confere a transparência dos ingressos e dos dispêndios por categoria econômica, indicando se o ente público está capitalizando – utilizando Receitas Correntes para custear Despesas de Capital – ou descapitalizando – utilizando Receitas de Capital para custear Despesas Correntes.

Na elaboração do orçamento deve-se considerar os Princípios da Unidade e da Universalidade. O primeiro princípio determina que a Lei do Orçamento compreenderá todos os Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, significando um único orçamento. Já o segundo princípio determina que a Lei do Orçamento Público compreenderá todas a Receitas, inclusive as de Operações de Crédito e todas as Despesas relativas à Administração Direta e Indireta, que deverão constar pelos totais, vedadas quaisquer deduções.

2.4.1 – RECEITA PÚBLICA

É o recolhimento de bens aos Cofres Públicos. Ingresso, entrada ou receita pública são, na verdade, expressões sinônimas, na terminologia de finanças públicas.

2.4.1.1 – ESTIMATIVA DA RECEITA

A estimativa da Receita é realizada visando determinar antecipadamente o volume de recursos a ser arrecadado num dado exercício financeiro, possibilitando uma programação orçamentária equilibrada. É essencial o acompanhamento da legislação específica de cada Receita onde são determinados os elementos indispensáveis à formulação de modelos de projeção, como a base de cálculo, as alíquotas, os prazos de arrecadação e os fatores econômicos.

A Receita é estimada mediante a arrecadação de Tributos, Rendas e outras receitas, classificadas nas categorias econômicas em Receitas Correntes e Receitas de Capital, na forma da legislação em vigor.

Receitas Correntes

> *"São as receitas tributárias de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender às despesas classificáveis em despesas correntes. São as que aumentam a disponibilidade, afetando positivamente o Patrimônio Líquido."* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

Receitas de Capital

> *"São as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender às despesas classificáveis em Despesas de Capital. Aumentam a disponibilidade, não afetando o Patrimônio Líquido. As receitas de capital são: Operações de Crédito; Alienação de Bens; Amortização de Empréstimos; Transferências de Capital; Outras Receitas de Capital."* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

2.4.2 – DESPESA PÚBLICA

No sentido amplo é todo desembolso efetuado pela Administração Pública, nos termos da legislação financeira, licitatória e orçamentária, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vistas a realizar suas competências constitucionais – atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do Setor Público. Em sua acepção

financeira, é o gasto (aplicação de recursos pecuniários, ou seja, dinheiro) para a implementação das ações governamentais.

2.4.2.1.– DESPESAS FIXADAS

São aquelas que constam do orçamento e são obrigatórias pela Constituição ou lei, não podendo serem alteradas a não ser por lei posterior nem deixar de ser efetivada.

Despesas Correntes

> *"São despesas administrativas e operacionais da Administração Pública necessárias à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos em geral, seja através da Administração Pública Direta, seja da Administração Pública Indireta. São aquelas que não têm um caráter econômico reprodutivo e são necessárias à execução dos serviços públicos e à vida do ente, sendo assim, verdadeiras despesas operacionais. São as realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Desdobra-se em Despesas de Custeio e Transferências Correntes (Despesa). De acordo com a codificação constante em anexo à Lei nº 4.320, de 1964, as despesas correntes devem ser classificadas, iniciando-se com o dígito "3". Ex.: 3.1.0.0 = Despesa de Custeio. Por sua natureza, as Despesas Correntes afetam negativamente o Patrimônio Líquido."* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

Despesas de Capital

> *"São despesas que resultam no acréscimo do patrimônio do Órgão ou Entidade que a realiza, aumentando, dessa forma, sua riqueza patrimonial. Despesas que diminuem a disponibilidade, sem afetar o patrimônio líquido, exceto quanto às transferências de capital. São as realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos. As Despesas de Capital determinam uma modificação do patrimônio público através do seu crescimento, sendo, pois, economicamente produtivas. Dividem-se: I – Investimentos; II – Inversões financeiras; III – Transferências de Capital, observadas suas respectivas subdivisões. De acordo com a codificação constante em anexo à Lei nº 4.320, de 1964, as despesas de capital devem ser classificadas iniciando-se com o dígito "4". Ex.: 4.1.0.0 = Investimentos. As Despesas de Capital não afetam o Patrimônio Líquido."* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

O Orçamento do Município de Nova Friburgo, para o exercício de 2007, aprovado pela Lei do Orçamento Anual nº 3524/2006, estimou a Receita e fixou a Despesa em R$ 185.300.000,00, contemplando os Poderes Legislativo e Executivo do

Município, neste incluído seus Fundos, Órgãos e Entidades vinculadas, da Administração Direta e Indireta.

2.5 – PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Princípio que assegura que todos os atos dos Poderes devem ser praticados publicamente, com a participação de todos os interessados. Este princípio não se confunde com o Princípio da Transparência que assegura a participação popular na discussão das Leis Orçamentárias e na apreciação das Contas das autoridades e a divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, mas o complementa. Mais do que levar a todos o conhecimento dos atos da Administração, a transparência pretende efetivar a participação do cidadão no estabelecimento de prioridades e dos planos do governo e no controle do resultado de suas ações.

Segundo dispõe o artigo 354 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, nenhuma Lei, Decreto, Resolução ou Ato Administrativo Municipal produzirá efeitos antes de sua publicação. Em cumprimento a este dispositivo a Administração Municipal de Nova Friburgo encaminhou a publicação das peças orçamentária, dos Decretos de Abertura de Créditos Adicionais e respectivas Leis Autorizativas.

3 – GESTÃO DAS AÇÕES DE GOVERNO

3.1 – CRÉDITOS ADICIONAIS

São as autorizações de Despesas não computadas ou insuficientes dotadas na Lei de Orçamento Público.

Os Créditos Adicionais, dependendo da sua finalidade, classificam-se em: Suplementares, Especiais e Extraordinários. Os Suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente, ao passo que os Especiais visam atender a uma necessidade não contemplada no orçamento. Já Créditos Extraordinários

pressupõem uma situação de urgência ou imprevisão, tal como guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os Créditos Suplementares e Especiais dependem de lei prévia que, no caso do Crédito Suplementar, pode ser a própria Lei do Orçamento, ou no caso dos Créditos Especiais, a lei indicará as fontes de recursos disponíveis, ao passo que os Extraordinários são abertos por Decreto do Executivo, que deles dará ciência imediata ao Legislativo. Os Créditos Adicionais, uma vez aprovados, incorporam-se ao Orçamento do Exercício.

3.1.2 – AUTORIZAÇÕES PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

De acordo com a Lei Orçamentária para 2007 do Município de Nova Friburgo, o Poder Executivo foi autorizado a abrir Créditos Suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 30% do total do Orçamento e efetuar operações de Antecipação da Receita observados os preceitos legais sobre a matéria.

Assim, foram fixados os seguintes limites para abertura de créditos:

Em R$

DESCRIÇÃO	VALOR
Total da Despesa Fixada	**185.300.000,00**
Limite para abertura de Créditos Suplementares (30%)	55.590.000,00

FONTE: Fls 34

No exercício foram contraídas Operações de Crédito por Antecipação de Receita no montante de R$ 1.649.750,00, conforme demonstrativo de fls. 1268.

3.1.2 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

São alterações realizadas no Orçamento Anual através de Créditos Adicionais abertos pelo Poder Executivo, com autorização do Poder Legislativo correspondente, para atender Despesas não previstas no orçamento.

Durante o exercício ocorreram alterações orçamentárias em razão da abertura de Créditos Adicionais, resultando em um Orçamento Final de R$ 193.219.052,93, representado um acréscimo de 4,27% em relação ao Orçamento inicial.

Da análise dos decretos de Abertura de Créditos encaminhados foi elaborado um demonstrativo das alterações no Orçamento e, pelo demonstrado, contatou-se a ausência de encaminhamento da publicação do Decreto nº 163/07. Em razão da publicação do processo em Pauta Especial tal impropriedade foi disponibilizada ao jurisdicionado que a saneou, enviando a publicação do referido Decreto.

Foram abertos créditos por superávit financeiro conforme Prestação de Contas de Administração Financeira, exercício de 2006 – Processo TCE-RJ nº 210.846-4/07:

Em R$

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	VALOR SEM O RPPS
Ativo Financeiro	27.133.663,22	2.150.741,79	24.982.921,43
Passivo Financeiro	7.923.054,41	161.689,75	7.761.364,66
SUPERÁVIT FINANCEIRO	19.210.608,81	1.989.052,04	17.221.556,77

Tendo como referência os Decretos de Abertura de Créditos encaminhados, elaborou-se o seguinte demonstrativo das alterações no orçamento:

DEMONSTRATIVO DAS ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO

Em R$

DESCRIÇÃO	VALOR
(A) Orçamento Inicial	185.300.000,00
(B) Alterações:	67.340.309,01
Créditos Extraordinários	0,00
Créditos Suplementares	67.340.309,01
Créditos Especiais	0,00

(C) Anulações de Dotações	59.421.256,00
(A+B-C) ORÇAMENTO FINAL	**193.219.052,93**

Fonte: Fls 958

Verifica-se os seguintes totais de decretos de abertura de Créditos Adicionais em relação ao valor previsto na lei autorizativa:

Em R$

LEIS AUTORIZATIVAS	FLS.	VALOR PERMITIDO PARA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL	TOTAL DOS DECRETOS
Lei Orçamentária n.º 1279/06	-	55.590.000,00	42.346.558,50
TOTAL		**55.590.000,00**	**42.346.558,50**

Pelo demonstrado, pode-se concluir que a abertura de Créditos Adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido na Lei Orçamentária n.º 1279/06, sendo observado o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

3.2 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A análise deste item será efetuada com base no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 – e no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 -, uma vez que os dados orçamentários encontram-se ali consolidados.

3.2.1 – RECEITAS

3.2.1.1 – RECEITA ORÇAMENTÁRIA

São todas as receitas arrecadadas, excetuados os Depósitos de Terceiros e as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária.

3.2.1.2 – ARRECADAÇÃO DA RECEITA

É o processo pelo qual, após o lançamento dos tributos, se realiza seu recolhimento aos Cofres Públicos.

A receita arrecadada no exercício foi de R$ 183.141.160,44, portanto, abaixo da previsão que era de R$ 193.219.052,93, gerando, em conseqüência, uma variação negativa de R$ 10.077.892,49 o que representa um decréscimo de 5,22% em relação ao total da arrecadação prevista.

Deve ser ressaltado que a partir da publicação do Manual de Procedimentos da Receita Pública da Secretaria do Tesouro Nacional, 3ª edição, aprovado pela Portaria STN n.º 340, de 26 de abril de 2006, as Receitas referentes às operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, da mesma esfera governamental, passaram a ser classificadas como Receitas Intra-Orçamentárias que constituem contrapartida das Despesas realizadas na Modalidade de Aplicação "91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social", incluída na Portaria Interministerial STN/SOF n° 163/2001 pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 688, de 14 de outubro de 2005.

Tal procedimento tem como objetivo a identificação dessas Despesas e Receitas, de modo que se anulem os efeitos das duplas contagens no momento da consolidação das Contas Públicas.

De acordo com o Manual de Receitas, as rubricas das Receitas Intra-Orçamentárias deverão ser identificadas a partir dos códigos:

7000.00.00 – Receitas Intra-Orçamentárias Correntes
8000.00.00 – Receitas Intra-Orçamentárias de Capital

Assim, o valor utilizado será o valor das receitas orçamentárias somadas às receitas intra-orçamentárias, de acordo com cada rubrica conforme se demonstra:

3.2.1.3 – ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DAS RECEITAS

Em R$

RECEITAS	2007 ARRECADAÇÃO
RECEITAS CORRENTES	**186.085.051,91**
Receita Tributária	29.902.297,05
Receita de Contribuições	7.088.221,77
Receita Patrimonial	4.829.390,13
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	2.154.765,39
Transferências Correntes	133.550.044,57
Outras Receitas Correntes	8.560.333,00
SUBTOTAL 1 (Receitas Correntes excetuando as Transferências Correntes)	52.535.007,34
RECEITAS DE CAPITAL	**8.125.812,85**
Operações de Crédito	1.649.750,00
Alienação de Bens	0,00
Amortização de Empréstimos	0,00
Transferências de Capital	6.476.062,85
Outras Receitas de Capital	0,00
SUBTOTAL 2 (Receitas de Capital excetuando as Transferências de Capital e as Oper. de Crédito)	0,00
RECEITAS PRÓPRIAS (subtotal 1 + 2)	**52.535.007,34**
RECEITA BRUTA	**194.210.864,76**
(-) DEDUÇÃO RECEITA CORRENTE P/ FUNDEB	11.069.704,32
RECEITA ARRECADADA	**183.141.160,44**

FONTE: Fls. 924/927 - *Incluído a Receita infra-orçamentária

No que se refere às *Receitas Próprias* – Receitas diretamente arrecadas em razão da própria atuação na arrecadação –, o montante arrecadado foi inferior à expectativa evidenciada no Orçamento.

O comportamento das Receitas Tributárias (arrecadação de tributos – impostos, taxas e contribuição de melhoria – e respectivos adicionais), apresentou um déficit de arrecadação da ordem R$ 1.827.702,95 que corresponde a 16,33% da Receita total. Em comparação com a arrecadação do exercício de 2006, observa-se um crescimento de 6,73%.

Houve um decréscimo no decorrer da gestão municipal (2005/2007) no comportamento das Receitas Tributárias em relação à Receita total nesta gestão, iniciada em 2005, conforme se demonstra:

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS EM RELAÇÃO À RECEITA TOTAL		
2005	**2006**	**2007**
16,48%	16,77%	16,33%

Fonte: Proc. TCE-RJ 211.508-1/07 – Adm. Financ. 2006

Além das Receitas arrecadadas em decorrência do seu poder de tributar, o Município recebeu Transferências que atingiram R$ 128.956.403,10, excluindo a "Dedução da Receita Corrente p/ o FUNDEB".

As Receitas de Transferências geralmente constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, respondendo, no caso em análise, por 70,42% da Receita total. Nota-se, ainda, um crescimento, em valores nominais, de R$ 17.138.493,70 em relação ao exercício de 2006.

3.2.1.4 – RENÚNCIA DE RECEITAS

São benefícios que correspondem a tratamento diferenciado dados aos contribuintes, que importem em redução de valores de tributos. A renúncia de Receita compreende: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

3.2.1.5 – CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS QUE IMPORTEM EM RENÚNCIA DE RECEITAS

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual importem em renúncia de Receita, além de atender a pressupostos de interesse público justificadores, deverá: 1) estimar o impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; 2) atender,

obrigatoriamente, ao disposto na LDO; 3) comprovar que a renúncia de Receita foi considerada na estimativa da Receita da Lei Orçamentária Anual e demonstrar que a medida não afetará as metas de resultados fiscais previstos no Anexo de Metas Fiscais. Alternativamente à demonstração relativa às metas de resultados fiscais, poderá adotar medidas de compensação, exclusivamente, na área tributária.

De acordo com o demonstrativo de fls. 1191, o Município concedeu benefício fiscal relativo à isenção de pagamento da Taxa de Licença de Construção de Obras e ISS, sendo interpretado pelo Poder Público que este fato não denota renúncia de receita. Por este prisma não foi demonstrado o disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal fato será considerado na conclusão do meu Relatório.

3.2.2 – DESPESAS

3.2.2.1 – DESPESA REALIZADA

É o comprometimento ou efetiva utilização de dotações consignadas no Orçamento Público; equivale às Despesas Empenhadas, independentemente de terem sido liquidadas ou pagas.

3.2.2.2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA

É a utilização dos créditos consignados no Orçamento e nos Créditos Adicionais, visando à realização dos projetos e/ou atividades atribuídos às unidades orçamentárias.

3.2.2.3 – ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DAS DESPESAS

As Despesas realizadas no exercício de 2007, no montante de R$ 181.219.052,93, representaram 93,79% dos créditos autorizados. Em comparação com o exercício de 2006, a Despesa Orçamentária do Município teve um crescimento nominal de R$ 13.589.297,98, conforme se demonstra:

Em R$

DESPESAS	2006	2007	
	EXECUÇÃO	ORÇAMENTO	EXECUÇÃO
DESPESAS CORRENTES	152.046.027,45		164.942.232,75

DESPESAS DE CAPITAL	15.395.708,64		16.088.801,32
Investimentos	11.304.077,36		12.635.193,01
Inversões Financeiras	0,00		46.650,94
Amortização da Dívida	4.091.631,28		3.406.957,37
TOTAL	**167.441.736,09**	**193.219.052,93**	**181.031.034,07**

(Fonte – fls. 958 e proc. TCE_RJ nº 211.508-1/07)

As Despesas Correntes, que estão relacionadas com a manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral, totalizaram R$ 164.942.232,75 e corresponderam a 91,11% da despesa total do exercício.

As Despesas de Capital, referentes a investimentos em infra-estrutura, aquisição de bens e direitos e amortização do principal da Dívida Fundada, atingiram R$ 16.088.801,32, representando 8,89% da despesa total do exercício.

Os Investimentos realizados pelo Município, no exercício de 2007, totalizaram R$ 12.635.193,01, representando 78,53% das Despesas de Capital. Nota-se que os investimentos significaram 6,98% da despesa total do exercício. Observa-se um aumento em relação ao exercício de 2006, conforme quadro a seguir, que demonstra sua trajetória nesta gestão.

Em %

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS					
EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS DE CAPITAL			EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL		
2005	**2006**	**2007**	**2005**	**2006**	**2007**
57,82	73,42	78,53	5,38	6,75	6,98

3.2.3 – RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Da análise do resultado orçamentário, verifica-se que a Administração Municipal apresentou superávit de R$ 2.110.126,37 – receita superior à despesa – e, excluindo os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência, este resultado reflete um superávit de R$ 9.694.267,20 conforme apresentado no quadro a seguir:

R$

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO (1)	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	VALOR SEM O RPPS
Receitas Arrecadadas	183.141.160,44	1.278.611,57	181.862.548,87
Despesas Realizadas	181.031.034,07	8.862.752,40	172.168.281,67
***SUPERÁVIT* ORÇAMENTÁRIO**	**2.110.126,37**	**(7.584.140,83)**	**9.694.267,20**

Fonte: fls 1032
(1) Considerado os Balanços Orçamentários de todos os órgãos e entidades, excluindo os das empresas estatais não dependentes.

Deve ser ressaltado que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe em seu contexto uma série de limites e condições voltados para o restabelecimento e manutenção do equilíbrio, dentre os quais se destaca a limitação de empenho, quando as metas de arrecadação do bimestre não forem alcançadas.

Deve ser destacado que no *"Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada"* (Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64), verifica-se a utilização de nomenclaturas que não especificam o tipo de recurso previsto, ou sem o desdobramento das subcontas de receitas, impossibilitando, em alguns casos, verificar se os recursos legalmente vinculados foram utilizados para atender o objeto de sua vinculação, conforme parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Em R$

DESCRIÇÃO	VALOR
Outras Transferências do Estado	19.447,71
Transferência de Convênios do Estado	140.800,00

(Fonte - fls. 926

4 – AVALIAÇÃO DAS METAS ANUAIS DO MUNICÍPIO

4.1 – METAS FISCAIS

Integrante como anexo do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), serve para avaliação do cumprimento das Metas Fiscais dos três exercícios anteriores e para demonstrar o que está planejado para exercício vigente e para os dois seguintes em termos financeiros, envolvendo Receitas, Despesas, resultados Nominal e Primário e montante da Dívida Pública, inclusive com memória e metodologia de cálculo, além da demonstração da evolução do Patrimônio Líquido dos três últimos exercícios, da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência, da estimativa e compensação da renúncia de Receita e da margem de expansão das Despesas obrigatórias de caráter continuado.

Como a LDO é elaborada anualmente, a cada ano as metas deverão ser revistas, de forma a acompanhar o desempenho da economia. Como resultado primário e resultado nominal são produtos entre Receitas e Despesas, o ente da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município) deverá atentar para as projeções dos principais itens de Receita (tributárias, principalmente) e dos principais itens de Despesa (pessoal, custeio e investimentos).

As projeções levarão em conta os resultados realizados no exercício anterior sobre os quais incidirão parâmetros de inflação e variação real (esforço tributário,

variação do PIB etc). Parâmetros de inflação e esforço (variação do PIB) sobre determinada Receita corresponderão a uma meta esperada a valores correntes. Retirando-se da projeção a inflação chega-se à projeção a preços constantes.

Compete ao Tribunal de Contas fiscalizar, nos termos do art. 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, o cumprimento das metas anuais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias: Receita Arrecadada, Despesa Realizada, Resultados Primário e Nominal e Dívida Líquida do Governo.

4.1.1 – RESULTADO NOMINAL

É o resultado que expressa o valor da variação da Dívida Fiscal Líquida de um determinado setor público em um período de tempo. É a diferença da Dívida Fiscal Líquida apurada em um bimestre em relação ao bimestre anterior ou ao sexto bimestre do exercício anterior.

4.1.2 – RESULTADO PRIMÁRIO

É o resultado da subtração da Receita total, deduzidas as Receitas de Aplicações Financeiras, Operações de Créditos, Amortização de Empréstimos e Alienação de Ativos, pela Despesa total, excluídos os gastos com Juros e Encargos da Dívida, Amortização da Dívida, Concessão e Empréstimos e Aquisição de Título de Capital Integralizado.

Seu objetivo é avaliar como as Contas Públicas estão sendo organizadas, do ponto de vista do montante das disponibilidades financeiras antes da repercussão dos encargos financeiros, decorrentes dos compromissos assumidos pelo Governo.

Este resultado é considerado um dos melhores indicadores da “saúde financeira” dos entes públicos. A análise do Resultado Primário demonstra o quanto o ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) depende de recursos de

terceiros para a cobertura das suas Despesas. É um indicador, portanto, de "auto-suficiência". O Resultado Primário pode apontar *déficit* ou *superávit*.

4.2 – DÍVIDA PÚBLICA

É o conjunto dos débitos da Administração Pública para com terceiros, decorrente de empréstimos que podem ser de curto ou longo prazo, com o objetivo de atender às necessidades dos Serviços Públicos, em virtude de *déficits* orçamentários ou para a viabilização de investimentos ou programas sociais.

A Dívida Pública classifica-se em Consolidada ou Fundada (interna ou externa), se superior a 12 meses, e Flutuante, se inferior a 12 meses.

É apresentado a seguir quadro contendo metas previstas e execução da Receita e Despesa orçamentárias, resultados Primário e Nominal e Dívida Pública, no exercício financeiro de 2007, nos termos do art. 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Em R$

DESCRIÇÃO	ANEXO DE METAS R$	RREO 6º BIMESTRE/07 E RGF 3º QUADRIMESTRE/07	ATENDIDO OU NÃO ATENDIDO
Receita Total	178.204.296,15	183.135.523,00	Sim
Despesa Total	178.204.296,15	181.035.620,10	**Não ***
Resultado Primário	2.284.000,00	2.259.893,40	**Não**
Resultado Nominal	1.650.400,68	- 8.398.343,90	Sim
Dívida Líquida	57.967.078,68	51.357.772,60	Sim

(Fonte - fls. 27/28, 1266/1271)

*** Relevou-se o não cumprimento da meta de despesa total em virtude da receita arrecadada ter sido superior ao valor fixado e por conseguinte permitindo o dispêndio superior ao fixado.**

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no §4º do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos meses de maio, setembro e fevereiro, conforme cópias das atas acostadas às fls. 656/661.

5 – GESTÃO FINANCEIRA

5.1 – GESTÃO FINANCEIRA

É um conjunto de ações e procedimentos administrativos envolvendo o planejamento, análise e controle das atividades financeiras, visando maximizar os resultados econômico-financeiros decorrentes das atividades operacionais. É a gestão de recursos financeiros no seu sentido mais amplo; constitui, cada vez mais, um elemento crítico e imprescindível do gerenciamento dos gastos, tanto públicos quanto privados. Tem papel importante no processo de tomada de decisões, contribuindo significativamente para muitas das decisões que determinam a viabilidade econômico-financeira das instituições ou programas.

Diz-se também da atividade de gerência dos Recursos Públicos que se orienta pelos resultados relativos ao movimento de entradas e saídas de recursos e estuda os meios para obtenção dos recursos necessários às aplicações, assim como para

realização dos créditos e satisfação dos débitos em tempo oportuno, de modo a estabelecer o equilíbrio Orçamentário e Financeiro.

5.1.2 – ATIVO FINANCEIRO

Categoria de Ativo empregada nos Balanços Patrimoniais das entidades do Setor Público regidas pela Lei Federal nº 4.320, de 1964, que compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários. É composto pelos grupos de contas: I) Disponível – dinheiro em caixa, saldos bancários etc.; II) Vinculado – valores numerários depositados em contas bancárias cuja movimentação obedece a disposições legais, regulamentares e contratuais; III) Realizável – créditos financeiros da Administração Pública junto às diversas pessoas físicas e jurídicas.

5.1.3 – PASSIVO FINANCEIRO

Categoria de Passivo contida nos Balanços Patrimoniais das entidades do Setor Público, regidas pela Lei Federal nº 4.320, de 1964, que compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independa de autorização orçamentária. Os grupos representativos do Passivo Financeiro são: Restos a Pagar, Serviços da Dívida a Pagar, Depósitos e Débitos em Tesouraria.

As disponibilidades líquidas de Caixa e Bancos transferidas do exercício de 2006, que totalizaram a importância de R$ 27.133.663,22, passaram, em 31.12.2007, a ser de R$ 21.868.926,94, constatando-se, portanto, um decréscimo das disponibilidades da ordem de 19,40%.

Em 31.12.2007 a Administração Municipal apresentou resultado financeiro superavitário de R$ 21.487.159,22 e, excluindo-se os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência, este resultado reflete um superávit de R$ 18.236.709,70 conforme quadro a seguir:

Em R$

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	VALOR SEM O RPPS
Ativo Financeiro	21.868.926,94 *	3.383.353,86	18.485.573,08
Passivo Financeiro	8.808.775,53	132.904,34	8.675.871,19
SUPERÁVIT FINANCEIRO	**13.060.151,41**	**3.250.449,52**	**9.809.701,89**

(Fonte - fls. 1065 e 1085) * somente o disponível

5.1.3.1 – Resultado Financeiro

> *"Resultado que evidencia todas as entradas e saídas de numerário num determinado período, mesmo que tais entradas ou saídas não representem receitas efetivas ou despesas efetivas. Quando os ingressos recebidos forem maiores que os desembolsos efetuados, teremos um superávit financeiro; quando os ingressos forem menores que os desembolsos, teremos um déficit financeiro."* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

5.1.3.2 – Déficit Financeiro

> *"Resultado apurado ao final do exercício financeiro que aponta saldo negativo no confronto entre a soma de todas as receitas e de todas as despesas pagas, indicando que as receitas arrecadadas foram menores do que as despesas realizadas. Difere do déficit orçamentário, pois significa que o Poder Público realizou mais pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas. É também conhecido por "Déficit de Caixa".* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

5.1.3.3 – Superávit Financeiro

> *"Resultado apurado ao final do exercício financeiro que aponta saldo positivo no confronto entre a soma de todas as receitas e de todas as despesas pagas, indicando que as receitas arrecadadas foram maiores do que as despesas realizadas. Difere do superávit orçamentário, pois significa que o Poder Público realizou menos pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas. São recursos provenientes da diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro apurados no Balanço Patrimonial, conjugando-se, ainda, os saldo dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos a eles vinculados."* (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

Cabe destacar que as demais análises da gestão financeira serão efetuadas a partir do Resultado Financeiro Consolidado, excluído o resultado do RPPS, uma vez que tais recursos têm destinação específica, não podendo ser considerados para saldar as obrigações de curto prazo do Município.

Deve ser ressaltado que este é o terceiro ano desta gestão e que, ao iniciar o mandato, o gestor herdou um superávit financeiro de R$ 8.629.815,30. De acordo com o quadro abaixo, que demonstra o comportamento do resultado financeiro a cada ano

da gestão, observa-se ter o gestor conseguido manter suas contas equilibradas, preservando o superávit financeiro herdado da gestão anterior.

Em R$

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS FINANCEIROS			
GESTÃO ANTERIOR	**GESTÃO ATUAL**		
2004	**2005**	**2006**	**2007**
8.629.815,30	16.499.927,64	17.221.556,77	9.809.701,89

Fonte: Adm. Fin – 2006 – Processo TCE/RJ n.º 211.508-1/07

Assim, o Município alcançou, no terceiro ano desta gestão, o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00. Entretanto, cabe ressaltar que, ao final desta gestão, se não ocorrer o cumprimento desse dispositivo, poderá este Tribunal pronunciar-se pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas.

Desta forma, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado, receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal de forma a não prejudicar os futuros gestores.

6 – GESTÃO PATRIMONIAL

6.1 – VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

É o resultado das operações que evidenciam as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e cujo saldo indicará o resultado patrimonial do exercício. Subdividem-se em Ativas e Passivas. As Variações Ativas representam resultado positivo ou lucro; as Variações Passivas representam resultado negativo ou prejuízo.

O resultado patrimonial do exercício de 2007 pode ser assim demonstrado:

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
Variações Ativas	296.463.575,11
Variações Passivas	279.776.763,61
RESULTADO PATRIMONIAL – *SUPERAVIT*	**16.686.811,50**

(Fonte - fls. 1091/1092)

Este resultado conduziu o Município a um Ativo Real Líquido, conforme demonstrado a seguir:

Em R$

DESCRIÇÃO	VALOR
Ativo Real Líquido – 2006	164.875.315,43
Superavit – 2007	16.686.811,50
ATIVO REAL LÍQUIDO - 2007	**181.562.126,93**

Fonte: fls 1066 e 1091/1092

6.1.1 – Ativo Real

Denominação atribuída, nos Balanços do Setor Público, à soma do Ativo Financeiro com o Ativo Permanente.

6.1.2 – Ativo Líquido

É a diferença positiva entre o Ativo e o Passivo.

6.2 – Índice de Liquidez Corrente

Índice que serve para mostrar a capacidade financeira do Município para saldar suas obrigações de curto prazo, considerando as suas Disponibilidades Financeiras mais o Realizável, que constituem o seu Ativo Financeiro. Este índice deve ser igual ou superior a um. No cálculo devem ser expurgados os valores do Regime Próprio de Previdência Social já que os mesmos possuem destinação específica.

ATIVO FINANCEIRO (R$)	PASSIVO FINANCEIRO (R$)	ÍNDICE
18.485.573,08	8.675.871,19	2,13

O índice apresentado demonstra que o Município dispunha, ao final do exercício de 2007, de R$ 2,13 (dois reais e treze centavos) para cada R$1,00 (um real) de compromisso. No exercício de 2006 observou-se um índice de 3.22, que, ao ser comparado com o índice obtido no exercício sob exame, evidencia um crescimento no comprometimento patrimonial do Município.

6.3 – DÍVIDA ATIVA

É a inscrição que se faz em conta de devedores de importâncias relativas a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados mas não cobrados ou não recebidos no exercício de origem. Constituem Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição.

A inscrição, cobrança e o cancelamento da Dívida Ativa Municipal, nos quatro últimos exercícios – último exercício anterior até o exercício de 2007 –, apresentou a seguinte evolução:

Em R$

EXERCÍCIO	SALDO ANTERIOR	INSCRIÇÃO	COBRANÇA	CANCELAMENTO	SALDO
2004	**18.667.589,56**	951.548,06	4.350.861,39	0,00	15.268.276,23
2005	**15.268.276,23**	24.504.685,22	3.875.429,21	246.645,84	35.650.886,40
2006	**35.650.886,40**	28.021.257,96	4.152.379,61	5.554,00	59.514.220,75
2007	**59.514.220,75**	26.201.447,60 (1)	5.866.276,88 (2)	11.435.398,77 (3)	68.413.992,70 (4)

Fonte: 2004, ADFIN proc. TCE-RJ n.º 209.464-9/05; 2005, ADFIN, proc.TCE-RJ n.º 212.188-2/06, 2006 – Proc. TCE-EJ211.508-1/07 e fls. 1240.
NOTAS:
(1) Inscrição = R$ 583.235,37 + R$ 25.618.212,23
(2) Considerando que consta registrado no dvp, fl. 1091, o valor de baixa da dívida ativa de R$ 17.293.710,65, utilizou-se o montante constante do quadro de fls. 1240.
(3) R$ 17.293.710,65 (fl. 1091) + R$ 7.965,00 (fl. 1091) – R$ 5.866.276,88 (cobrança)
(4) O saldo apurado na análise inicial apontou divergente do balanço patrimonial e do quadro de fls. 1240 (relatório do Controle Interno), pelos motivos acima. Publicado o processo em pauta especial e disponibilizada ao jurisdicionado, a impropriedade foi esclarecida.

A inscrição da Dívida Ativa alcançou 49,87% do total da receita própria arrecadada, que foi de R$ 52.535.007,34, enquanto que a cobrança da Dívida Ativa representou 9,86% do saldo existente em 2006.

Cabe destacar que a cobrança da Dívida Ativa no exercício de 2007 foi superior em 41,27% àquela do exercício de 2006 e superior em 51,37% em relação à do exercício de 2005.

De acordo com o Relatório de fls. 1189 foram ajuizadas, no exercício de 2007, 3778 (três mil, setecentas e setenta e oito) ações para cobrança da dívida ativa, que representam o montante de R$ 6.271 milhões. Quanto às providências adotadas, no âmbito da fiscalização das Receitas e no combate à sonegação, foram realizadas as ações que estão descritas às fl 1189.

6.4 – PATRIMÔNIO PÚBLICO

Expressão que designa os bens de natureza patrimonial vinculados aos órgãos e instituições dos poderes públicos – prédios, veículos, máquinas, equipamentos, aparelhos, materiais, direitos, disponibilidades etc. – somados aos Bens Públicos de uso coletivo – estradas, ruas, pontes, praças – que no seu conjunto são colocados à disposição da sociedade ou a seu serviço.

6.4.1 – PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A preservação do Patrimônio Público deve ser um dos princípios da gestão fiscal responsável. Nesse sentido, verificou-se o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 44 da Lei Complementar n.º 101/00.

7 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – (RCL)

7.1 – CONCEITO

É o somatório das Receitas Tributárias, de Contribuições, Patrimoniais, Industriais, Agropecuárias, de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições para o regime geral de previdência, para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de Previdência e Assistência Social e as Receitas provenientes de Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência.

7.2 – APURAÇÃO E APLICAÇÃO

Serão computados na Receita Corrente Líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da compensação financeira do ICMS nas exportações (Lei Kandir) e o resultado líquido do FUNDEB. A Receita Corrente Liquida será apurada somando-se as Receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.

A RCL é o parâmetro de verificação dos principais limites que deverão ser observados e cumpridos pelos Municípios. Despesas com Pessoal, Dívida, Serviço da Dívida, Serviços de Terceiros, além das Operações de Crédito e as Garantias Concedidas, estarão limitados a um determinado percentual da RCL.

Certamente que os Municípios deverão observar com atenção a mensuração deste parâmetro, de forma a demonstrarem com exatidão e transparência a real situação das Finanças Municipais.

Do ponto de vista contábil, a RCL para os Municípios corresponde simplesmente à Receita Corrente total, deduzidos os valores recebidos a título de Contribuição Previdenciária (para o caso dos regimes próprios), as Compensações Financeiras da Lei nº 9.796, de 1999 (Lei Hauly), além do Resultado Líquido do FUNDEB: o retorno menos as transferências para o Fundo. Deve-se observar que para o cálculo correto da RCL, apenas o resultado líquido do FUNDEB deve ser considerado, evitando-se desta forma a dupla contagem.

Ressalte-se que, de acordo com a Lei Federal nº 4.320, de 1964, os itens de Receita devem ser contabilizados pelo valor bruto. Neste caso, o FPM, por exemplo, deve ser lançado pelo valor total, não devendo ser subtraída a transferência para o FUNDEB.

No quadro a seguir, transcrevem-se os valores da Receita Corrente Líquida, extraídos dos Anexos III do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referentes aos períodos de apuração dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal:

Em R$

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA		
1º QUADRIMESTRE	**2º QUADRIMESTRE**	**3º QUADRIMESTRE**
176.603.183,11	175.812.604,92	174.011.429,60

(Fonte - fls. 1272/1274

8 – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

8.1 – DÍVIDA PÚBLICA

"Conjunto dos débitos da Administração Pública para com terceiros, decorrente de empréstimos que podem ser de curto ou longo prazo, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de déficits orçamentários ou para a viabilização de investimentos ou programas sociais. É o volume do dinheiro que o Estado deve, mais os juros, ou serviço da dívida. É diferente, portanto, de déficit público. Todo Estado tem dívida pública, mas nem todos têm déficit público. A dívida pública pode ser proveniente de outras fontes, tais como: depósitos (fianças, cauções, cofre de órgãos etc.), e resíduos passivos (restos a pagar). A dívida pública classifica-se em consolidada ou fundada (interna ou externa), se superior a 12 meses, e flutuante, se inferior a 12 meses." (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

8.1.1 – LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA OU FUNDADA

8.1.1.1 – DÍVIDA CONSOLIDADA OU FUNDADA

"Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, emissão de títulos públicos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de investimentos ou programas sociais, cuja contratação exige autorização legislativa específica, salvo no caso de empréstimos a fundo perdido, para amortização em prazo superior a 12 meses. Integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Quando contraída junto a agências financiadoras ou bancos do próprio país, é denominada Dívida Interna; quando assumida fora do país, é chamada Dívida Externa." (Fonte: Glossário *Vade Mecum.)*

Os limites de endividamento para os Municípios estão estabelecidos na Resolução n.º 40/01 do Senado Federal, onde se determina que a Dívida Consolidada Líquida Municipal não poderá exceder, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano da publicação da Resolução (21.12.2001), a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida.

Considera-se Dívida Consolidada Líquida do Município a Dívida Pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, conforme inciso V do §1º do artigo 1º da Resolução n.º 40/01.

Para efeito fiscal, a Dívida Consolidada definida no inciso I do art. 29 da Lei Complementar n.º 101/00 compreende aquela definida no artigo 98 da Lei Federal n.º 4.320/64 (Dívida Fundada), acrescida da Dívida Flutuante definida no art. 92 da mesma Lei.

O quadro a seguir resume a situação do Município com relação à Dívida, no qual é apresentada a transcrição dos dados contidos do Demonstrativo da Dívida Consolidada referente aos Relatórios de Gestão Fiscal de 2007, o qual deve ser elaborado pelo Poder Executivo e abranger o Poder Legislativo:

PERCENTUAL DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA SOBRE A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA			
2006	**2007**		
3º QUAD.	**1º QUAD.**	**2º QUAD.**	**3º QUAD.**
36,38%	24,63%	26,40%	29,51%

Conforme verificado, tanto nos exercícios do período 2001 a 2006, como no exercício de 2007, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL – foi respeitado pelo Município.

8.2 – LIMITE PARA OPERAÇÕES DE CRÉDITO

8.2.1 – OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Na Administração Pública são recursos decorrentes de compromissos assumidos com credores situados no país (operações internas) ou no exterior (operações externas), envolvendo toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil, a concessão de qualquer garantia, a emissão de debêntures ou a assunção de obrigações, com as

características definidas nos incisos I e II do art. 1º da Resolução do Senado nº 78, de 1998, por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas, com o objetivo de financiar seus empreendimentos.

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo IV do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2007, foi constatado que o Município não contraiu operações de crédito no exercício.

8.2.1.1 – LIMITE PARA OPERAÇÃO DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA (ARO)

8.2.1.1.1 – Operação de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Empréstimo de curtíssimo prazo contraído junto a instituições financeiras públicas ou privadas, com juros de mercado, e visa antecipar o ingresso de Receita Orçamentária para atender à determinada Despesa dentro do mesmo exercício, a qual será liquidada quando efetivada a entrada de numerário.

Conhecida também pela sigla ARO, o saldo devedor destas operações de crédito não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 8% (oito por cento) da Receita Líquida Real. As AROs somente poderão ser contratadas a partir do dia 10 de janeiro e liquidada até o dia 10 de dezembro de cada exercício, não podendo ser realizada nova operação enquanto não for inteiramente resgatada a operação anterior.

A LRF proibiu a realização de Operações de Credito por Antecipação de Receitas Orçamentárias no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. A ARO é regulamentada por Resolução do Senado Federal para todas as esferas de governo.

Em consulta ao Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo IV do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2007, foi constatado que o Município contraiu Operações de Crédito por Antecipação de Receita no exercício.

O montante global das Operações de Crédito por Antecipação de Receita foi de R$ 1.649.750,00, que corresponde a 0,95% da Receita Corrente Líquida, tendo cumprido, portanto, o limite de 7% estipulado no art. 10 da Resolução n.º 43/2001.

8.3 – LIMITE PARA CONCESSÃO DE GARANTIA

8.3.1 – Concessão de garantia

É o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumido por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores – Anexo III do Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2007, verifica-se que o Município não concedeu garantia em operações de crédito.

8.4 – DESPESAS COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101, de 2000) define Despesa total com Pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os agentes políticos, os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

8.4.1 – LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL

A Despesa total com Pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os seguintes percentuais calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL): I) União: 50% da sua RCL, sendo, 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e 0,6% para o Ministério Público da União. II) Estados: 60% da sua RCL, sendo, 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; 2% para o Ministério Público do Estado. III) Municípios: 60% da sua

RCL, sendo, 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver, 54% para o Executivo.

8.4.2 – APURAÇÃO DA DESPESA TOTAL

Para a apuração da Despesa total com Pessoal deve-se somar o valor apurado para o mês de referência com os dos 11 meses anteriores, adotando-se o Regime de Competência. Para fins de apuração dos limites percentuais de despesas global e específica de cada Poder, a indenização não é considerada como Despesa de Pessoal.

Também não o serão os incentivos pagos em caso de Programas de Demissão Voluntária. No caso dos aposentados, serão considerados, para fins de apuração dos limites percentuais de Despesas de Pessoal, somente aqueles pagos diretamente pelos Cofres Públicos, pois os benefícios pagos à conta de um Fundo Previdenciário Próprio estão excluídos dos limites.

Cabe ressaltar que, conforme Portaria Interministerial n.º 163/01 e suas posteriores alterações, também compõem a base de cálculo de Despesas com Pessoal, os contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de Servidores e Empregados Públicos que, nesse caso, são contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” – artigo 18 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 - decorrentes de contrato de terceirização.

8.4.2.1 – ATINGIMENTO DE 95% DO LIMITE

Quando a Despesa total com Pessoal exceder a 95% do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000), o Poder ou órgão que provocou o excesso não poderá conceder vantagem, nem aumento salarial, salvo em decorrência de sentença judicial; criar cargo, emprego ou função; alterar estrutura de carreira que implique aumento; preencher cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada para repor servidores das áreas de educação, saúde e segurança que se aposentaram ou faleceram; e contratar hora extra, salvo quando for o caso de

sessão legislativa extraordinária e as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos a cada Poder ou órgão será realizada ao final de cada quadrimestre.

8.4.2.2 – NULIDADE DE AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000) dispõe que é nulo o aumento de Despesa com Pessoal que não respeite as normas para geração de despesas e para as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

Também será nulo o aumento de gastos com pessoal que procedam à vinculação ou equiparação de vencimentos para fins de remuneração do pessoal do Serviço Público, à ausência de autorização prévia na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA). Igualmente, será nulo o desrespeito ao limite legal de comprometimento aplicado às Despesas com Pessoal Inativo, fixado em 20% do limite total de Despesa com Pessoal, ou seja, 12% da Receita Corrente Líquida.

8.4.2.3 – AUMENTO NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO

Mesmo que autorizado em Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ente, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), proibiu a prática de ato de que resulte aumento da Despesa com Pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Note-se que se trata do período como mandato do titular do Poder ou órgão, não se confundindo, portanto, com o período legislativo. Caso o aumento seja efetivado, será considerado nulo de pleno direito. O titular do Poder que incorrer na violação da regra proibitiva comete ilícito previsto no Código Penal, com redação dada pela Lei Federal nº 10.028, de 2000.

Já o art. 73, inciso VII da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições de presidente e Vice-Presidente da República,

Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador, proíbe aos agentes públicos, servidores ou não, fazer, na circunscrição do pleito, no prazo de 180 dias antes das eleições e até a posse dos eleitos, proceder à revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

8.4.3 – ANÁLISE DAS DESPESAS COM PESSOAL

Considerando que a apuração dos gastos de pessoal se faz nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, sendo, inclusive, a não observância aos percentuais, motivo de alerta por parte deste Tribunal, na forma do §1º do art. 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, será considerada à transcrição dos dados cuja trajetória se deu nos exercícios de 2006 e 2007, registrados nos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Anexo I do RGF – conforme demonstrado a seguir, ressaltando que a verificação dos limites dos gastos com Agentes Políticos será efetuada quando da análise das Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas:

Percentual aplicado com Pessoal

Em %

DESCRIÇÃO	2006			2007		
	1º QUADRI-MESTRE	2º QUADRI-MESTRE	3º QUADRI-MESTRE	1º QUADRI-MESTRE	2º QUADRI-MESTRE	3º QUADRI-MESTRE
PODER EXECUTIVO	48,46	47,49	50,38	49,80	49,42	50,14
PODER LEGISLATIVO	2,62	2,65	2,69	2,55	2,60	2,75
TOTAL	**51,08**	**50,14**	**53,07**	**52,35**	**52,02**	**52,89**

(Fonte - fls. 1276/1281 e Processo TCE/RJ n.º 211.508-1/07)

Conforme se constata, os Poderes Executivo e Legislativo respeitaram o limite estabelecido no artigo 19 da LRF, nos três quadrimestres do exercício de 2007.

8.5 – EDUCAÇÃO

Dentre os direitos constitucionais assegurados a todos está a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

8.5.1 – GASTOS OBRIGATÓRIOS PELO ENTE PÚBLICO

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, o art. 212 da Constituição Federal determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências cota-parte de impostos, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Entende-se que a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal é relativa aos recursos captados pelo Poder Público a título de impostos e transferências constitucionais de impostos.

Dessa forma, as transferências cota-parte de impostos percebidas da União pelos Estados, e da União e dos Estados pelos Municípios, integram a base de cálculo para apuração do percentual gasto na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Não estão compreendidas no limite, as despesas com os programas de Cultura e Esportes, bem como os gastos financiados com Transferências Voluntárias com destinação específica em Educação (da União aos Estados e Municípios e do Estado aos Municípios).

A parcela da arrecadação de impostos transferida por mandamento constitucional pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo, como Receita do Governo que realiza a transferência da parcela, excetuada a contribuição compulsória para o FUNDEB.

Assim, estabelece o artigo 212 da Constituição Federal que os Estados e Municípios apliquem 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de

impostos, inclusive as transferências de cota-parte de impostos da União aos Estados e aos Municípios e dos Estados aos respectivos Municípios, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A Emenda Constitucional n.º 53/06, aprovada em 06 de dezembro de 2006, criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em Educação.

Esta elevação e nova distribuição ocorrerão devido às mudanças relacionadas às fontes financeiras que o formam, ao percentual e ao montante de recursos que o compõem, e ao seu alcance.

Com as modificações que o FUNDEB oferece, o novo Fundo atenderá não só o Ensino Fundamental, como também a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos. O FUNDEF, que vigorou até o fim de 2006, permitia investimentos apenas no Ensino Fundamental nas modalidades regular e especial, ao passo que o FUNDEB vai proporcionar a garantia da Educação Básica a todos os brasileiros, da creche ao final do Ensino Médio, inclusive àqueles que não tiveram acesso à educação em sua infância.

A regulamentação do FUNDEB deu-se através de medida provisória (M.P. n.º 339/2006), publicada no DOU em 29/12/06, a qual foi convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que especifica as Receitas que comporão o FUNDEB:

O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo constituído de:

IMPOSTOS	Artigo da C.F.	2007	2008	2009
ITCMD – Imposto de Transmissão sobre *Causa Mortis* e doação de quaisquer bens ou direito (Estadual)	Art. 155, I	6,66%	13,33%	20%
ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (Estado)	Art. 155, II	16,66%	18,33%	20%
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	Art. 155, III	6,66%	13,33%	20%

(Estadual)				
Competência residual (participação estadual)	Art. 157, II	6,66%	13,33%	20%
ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial (participação municipal)	Art. 158, II	6,66%	13,33%	20%
IPVA (participação municipal)	Art. 158, III	6,66%	13,33%	20%
ICMS (participação municipal)	Art. 158, IV	16,66%	18,33%	20%
FPE (Estado)	Art. 159, I, "a"	16,66%	18,33%	20%
FPM (Município)	Art. 159, I, "b"	16,66%	18,33%	20%
IPIexp (participação estadual)	Art. 159, II	16,66%	18,33%	20%
IPIexp (participação municipal)	Art. 159, II c/c LC nº 61/89, art. 5º	16,66%	18,33%	20%
ICMS Desoneração de Exportações (LC 87/96		16,66%	18,33%	20%
Receitas da **Dívida Ativa Tributária** relativa aos impostos elencados neste quadro, bem como juros e multas eventualmente incidentes				
Ganhos auferidos em decorrência das aplicações finaceiras dos saldos da conta do FUNDEB				

Além dos recursos acima, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Complementação da União:

I - R$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), em 2007;

II - R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), em 2008;

III - R$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), em 2009;

IV – 10% do montante resultante da contribuição dos Estados e Municípios, a partir de 2010.

Nenhum imposto arrecadado pelo Município comporá o Fundo. Mas isto não desobriga que cada Município utilize no mínimo 25% destes tributos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para o cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal ou, caso não atinja o percentual de 25%, utilize, também, as Receitas dos impostos que já sofreram a retenção compulsória para o FUNDEB.

A subvinculação dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) deixou de existir, conforme se observa na transcrição do artigo 60 do caput do artigo 60 do ADDT da Constituição Federal:

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que criou o **FUNDEF**:

"Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ***destinarão não menos de sessenta por cento dos***

> ***recursos a que se refere o caput do art. 212*** *da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério."* (grifei).

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que criou o **FUNDEB**:

> *"Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios* ***destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212*** *da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:"* (grifei).

Os recursos do FUNDEB serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas presenciais efetivas e devem ser aplicados na Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal sendo que o mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de Manutenção e Desenvolvimento, também da Educação Básica Pública.

Para efeito da utilização dos 60% do FUNDEB, a remuneração é constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos, ou seja, o salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família, etc) ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da freqüência e da forma de pagamento (crédito em conta bancária, cheque nominativo ou em espécie, mediante recibo), da vigência da contratação (permanente ou

temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações Estadual e Municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

A obrigação de Estados e Municípios destinarem o mínimo de 60% do FUNDEB, para fins de pagamento da remuneração do magistério, emana da Constituição Federal, portanto fora do alcance de outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer o limite máximo de 54% das Receitas Correntes Líquidas, para fins de cobertura dos gastos com pessoal, não estabelece mecanismo contraditório ou que comprometa o cumprimento definido em relação à utilização dos recursos do FUNDEB. Trata-se de critérios legais, técnica e operacionalmente amigáveis.

É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na Educação Básica.

A Constituição Federal, em seu art. 35, inciso III, prevê a intervenção do Estado no Município caso não seja aplicado o percentual mínimo em educação.

8.5.2 – APURAÇÃO DOS PERCENTUAIS APLICADOS NA EDUCAÇÃO

Para a apuração dos percentuais aplicados na Educação do Município em análise, estão sendo utilizados os valores das Receitas de Impostos e Transferências Legais, consignados nos Demonstrativos Contábeis e no Quadro II (Composição da Dívida Ativa e dos Juros de Mora do Exercício), para apuração da base de cálculo dos limites. Tal análise foi efetuada no Quadro denominado "*Detalhamento das Receitas para a Apuração dos Limites de Gastos com a Educação*".

Nesse quadro, também, foram agrupadas as Receitas Vinculadas à Educação que apesar de não comporem a base de cálculo dos limites devem ser informadas no

"Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino", possibilitando a visualização do montante total de Receitas destinadas à Educação no Município, considerando todas as fontes de recursos. Os valores dessas receitas foram informados nos Demonstrativos Contábeis e no Quadro III - Demonstrativo dos Recursos Vinculados referentes à Educação.

Conforme já comentado, nos Municípios as Receitas que sofrem a incidência de percentuais que serão elevados gradualmente até atingir 20% no 3º ano de vigência do FUNDEB, de acordo com a E.C. n. 53/06 e com o inciso I, §1º do art. 31 da Lei n.º 11.494/07, são as seguintes:

Receitas resultantes de impostos e transferências legais	Legislação	1º ano de vigência 2007	2º ano de vigência 2008	3º ano de vigência 2009
Cota-Parte do FPM	Art. 159, I, alínea "b"	16,66%	18,33%	20%
Cota-Parte do ICMS	Art. 155, II	16,66%	18,33%	20%
ICMS-Desoneração	LC 87/96	16,66%	18,33%	20%
Cota-Parte do IPI-Exportação	Art. 159, II c/c LC 61/89	16,66%	18,33%	20%
Cota-Parte ITR	Art. 158, II	6,66%	13,33%	20%
Cota-Parte IPVA	Art. 155, III	6,66%	13,33%	20%

Sendo assim, está indicada a seguir a verificação das Receitas utilizadas como base para apuração do cumprimento dos limites de gastos com Educação.

8.5.2.1 – DETALHAMENTO DAS RECEITAS PARA APURAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM EDUCAÇÃO

R$

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS			
Impostos	Retido no Fundo Estadual - FUNDEB (2)	Município	Total 100% (1)
I - Diretamente Arrecadados			24.655.655,36

ISS			9.479.142,23
IPTU			10.486.507,94
ITBI			2.309.126,54
IRRF			2.380.878,65
II - Receita de Transferências da União	**4.608.885,14**	**23.091.151,18**	**27.700.036,32**
FPM (16,66%)	4.563.867,72	22.830.296,27	27.394.163,99
ITR (6,66%)	3.956,65	55.452,475	59.409,12
IOF-Ouro			0,00
ICMS Desoneração - LC 87/96 (16,66%)	41.060,77	205.402,44	246.463,21
III - Receita de Transferências do Estado	**6.244.904,68**	**36.035.859,48**	**42.280.764,16**
ICMS (16,66%)	5.563.290,67	27.829.810,60	33.393.101,27
IPI - Exportação (16,66%)	149.432,97	747.523,62	896.956,59
IPVA (6,66%)	532.181,04	7.458.525,26	7.990.706,30
IV - Outras Receitas Correntes do Município			5.903.931,67
Dívida Ativa dos Impostos Municipais			3.958.784,73
Multa e Juros de Mora de Impostos Municipais			440.724,72
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Impostos Municipais			1.504.422,22
V - Total das receitas resultantes dos Impostos e Transferências Legais (I+II+III+IV)	**10.853.789,82**	**59.127.010,66**	**100.540.387,51**
RECEITAS VINCULADAS À EDUCAÇÃO			
I - FUNDEB			**(*) 20.247.725,83**
Transferências Multigovernamentais			20.120.249,51
Aplicações Financeiras			127.476,32
II - Transferências do FNDE			**4.637.194,93**
Transferência do Salário Educação			3.371.379,38
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE			796.052,40
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE			235.165,97
Outras Transferências do FNDE			93.324,99
Aplicações Financeiras			141.272,19
III - Outras Receitas Vinculadas à Educação			**0,00**
Transferências mediante Convênio com Estado			0,00
Aplicações Financeiras			0,00
IV - Total das Receitas Vinculadas à Educação (3)			**24.884.920,76**
IV - Total das Receitas de Educação			**125.425.308,27**

(fls. 622 e 924/927)

(*) No quadro acima elaborado pela Inspetoria Regional deste Tribunal, a SUM apontou que os recursos do FUNDEB estão somados com os recursos do FUNDEF. Assim, para apuração dos recursos do FUNDEB deve ser retirado o valor de R$ 517.716,66 referente ao mês de dezembro do FUNDEF, uma vez que tais recursos são creditados até o dia 10 do mês seguinte. Dessa forma, o valor do FUNDEB passa a ser de **R$ 19.602.532,85.**

Os valores referentes às retenções para o FUNDEB não foram devidamente contabilizados, tendo em vista que o montante registrado não condiz com o percentual determinado pela EC nº 53/2006. À fls. 624 são apresentados os esclarecimentos.

Na apuração dos limites constitucionais foi utilizado o montante calculado no quadro anterior – Receitas resultantes de Impostos e Transferências Legais –, ressaltando que as impropriedades nos registros contábeis apontadas neste tópico serão consideradas como impropriedades na conclusão da minha análise.

A Lei que regulamentou o FUNDEF (Lei Federal nº 9.494, de 25.12.1996) estabelecia que os recursos deveriam ser aplicados na "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental Público, e na Valorização do seu Magistério". A expressão "*Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*" nos remetia à Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei Federal nº 9394/96), arts. 70 e 71. Na regulamentação do FUNDEB – M.P. nº 339/96, publicada no DOU em 29.12.2006, convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007 –, entretanto, está expressa, com clareza nos artigos 21 e 23, respectivamente, que os recursos deverão ser aplicados na forma do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 sendo proibidos os gastos citados no art. 71 da mesma Lei.

O inciso IV do artigo 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 estabelece que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aquelas realizadas com Programas Suplementares de Alimentação.

As despesas com alimentação custeadas pelos Municípios com recursos próprios , até agora, foram consideradas por este Tribunal para fins de apuração do limite com Educação, consoante decisão proferida no Processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01.

Quanto à parcela destinada à Valorização do Profissional do Magistério, compreendida aquela que será utilizada para pagamento de salários e outras vantagens, pairavam dúvidas sobre quais seriam os profissionais do magistério abrangidos, sobre a possibilidade de estender as vantagens a profissionais alheios ao quadro de efetivos e, finalmente, sobre a utilização desta Fonte para fazer face às folhas de pagamento de professores aposentados.

A Lei regulamentadora do FUNDEB – Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007 –, trata dessas questões em seu art. 22:

> *"Art. 22. Pelo menos **sessenta por cento** dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da **remuneração dos profissionais do magistério da educação básica** em efetivo exercício na rede pública.*
>
> *Parágrafo único: Para os devidos fins do disposto no caput, considera-se:*
>
> *I – **remuneração**: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;*
>
> *II – **profissionais do magistério da educação**: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; e*
>
> *III – **efetivo exercício:** atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente."* (Grifei)).

Com essa medida, o legislador:

- admite a inclusão de profissionais contratados temporariamente, associada à sua regular vinculação contratual, ou seja, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e desde que atuem exclusivamente na docência da educação básica pública (na atuação prioritária do ente federado, conforme art. 211 da Constituição);
- define remuneração como sendo o total de pagamentos efetuados aos profissionais, incluindo-se os encargos sociais;
- expressa a proibição da utilização desta verba para pagamento de inativos, mesmo quando em atividade, tenham atuado na educação básica.

Esta Corte de Contas tem aceito, através de inúmeras decisões Plenárias, a inclusão das despesas com inativos no cálculo do limite mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, razão pela qual as mesmas foram consideradas pelo jurisdicionado, pela Instrução e nesta análise, na base de cálculo do cumprimento do limite da Educação.

São considerados, ainda, por este Tribunal os montantes das despesas de Educação contabilizadas em funções atípicas e os valores registrados na função 12 referentes às Subfunções atípicas que ocorrerem na Educação.

Diante do exposto e com o objetivo de não dificultar os procedimentos administrativos dos jurisdicionados no exame das Contas de Gestão do exercício já encerrado, o Plenário desta Corte decidiu, em Sessão de 05.08.2008, nos termos do Voto por mim prolatado, pela Expedição de Ofícios aos Prefeitos Municipais sob jurisdição deste Tribunal, determinando que, a partir corrente exercício de 2008, não sejam utilizados os recursos do FUNDEB para pagamento de profissionais de magistério inativos e, ainda, que observem, estritamente, os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB), que tratam, respectivamente, das despesas que podem e das que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Merece destacar que as despesas consideradas na apuração do limite previsto no artigo 212 da Constituição Federal compreendem, somente, os gastos realizados pelo Município em análise, referentes aos sistemas de Ensino Fundamental e Educação Infantil, na forma do art. 211, § 2º da Constituição Federal.

As Despesas com Educação realizadas pelo Município foram detalhadas no "Quadro Resumo das Despesas com Ensino", apresentando as Despesas Vinculadas às Receitas Próprias e as Vinculadas às demais Fontes de Recursos, conforme valores registrados nos Demonstrativos Contábeis, no Quadro IV – Demonstrativo das Despesas com Educação por Fontes de Recursos; no Quadro V – Demonstrativo das Despesas com Educação em Subfunções Atípicas Registradas na Função Educação; e no Quadro VI – Demonstrativo das Despesas com Inativos e Pensionistas da Educação.

De acordo com orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, neste exercício, os valores da Contribuição Patronal foram registrados como Despesas Orçamentárias,

sendo assim, as Contribuições Patronais relativas à Educação não necessitam ser adicionadas às Despesas Orçamentárias.

Cabe ressaltar que no cálculo dos limites de Educação foram utilizadas as Despesas Vinculadas aos Impostos e Transferências Legais registradas na Função 12, efetuando os ajustes necessários à apuração do valor total dos gastos com as ações diretamente ligadas ao ensino, como demonstrado no Quadro Resumo.

Os valores encontrados neste quadro serão transportados para o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com fins de apuração do percentual aplicado na Educação.

Cabe, ainda, ressaltar que os valores transferidos (contribuições) ao FUNDEB integram os gastos na Educação (art. 212 da C.F.), como primeira parcela a ser considerada. Por outro lado, os valores que ingressaram no Município, proveniente do Fundo – nova fonte de recursos, não poderão ser computados no cálculo.

Inicialmente, recorreu-se ao SIGFIS (Auditor Analítico) a fim de verificar se há despesas que não se enquadram nos art. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96. Nenhum ajuste, contudo, foi efetuado no Quadro Resumo da Despesa, uma vez que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do BO, despesas cujo objeto não deve ser considerado para apuração do cumprimento dos limites da Educação. Importante ressaltar que essas despesas não são legitimadas por esta análise, podendo a qualquer momento este Tribunal verificar a legalidade das mesmas.

8.5.2.2 – QUADROS RESUMO DAS DESPESAS COM ENSINO

DESPESAS COM EDUCAÇÃO INFANTIL

DESCRIÇÃO	VALOR – R$
VINCULADAS AOS RECURSOS PRÓPRIOS (Impostos + Transferências) (4)	**4.789.909,17**
Despesas com Educação Infantil	4.789.909,17
VINCULADAS AO FUNDEB, na Educação Infantil	**0,00**
Pagamento dos Profissionais do Magistério da Educação Infantil **(5)**	0,00
Outras Despesas com Educação Infantil **(6)**	0,00
VINCULADAS AO FNDE (7)	**25.696,80**
Transferência do Salário-Educação	0,00
Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	0,00
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	25.696,80

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE	0,00
Outras Transferências FNDE	0,00
DEMAIS VINCULAÇÕES (8)	**0,00**
DEMAIS FONTES DE RECURSOS (9)	**0,00**
TOTAL DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO INFANTIL (10)	**4.815.605,97**

DESPESAS COM ENSINO FUNDAMENTAL

DESCRIÇÃO	VALOR – R$
VINCULADAS AOS RECURSOS PRÓPRIOS (Impostos + Transferências) (11)	**17.620.152,94**
Despesas no Ensino Fundamental	7.915.300,17
Despesas com Ensino Especial na Educação Infantil *[2]	0,00
Despesas com Educação de Jovens e Adultos na Educação Infantil *[3]	0,00
Subfunções Atípicas registradas na Função 12	7.031.910,17
Subfunções Típicas de Educação registradas nas demais Funções	0,00
Inativos pagos com recursos próprios registrados em outra Função	2.672.942,60
VINCULADAS AO FUNDEB, no Ensino Fundamental	**21.353.090,94**
Pagamento dos Profissionais do Magistério do Ensino Fundamental (12)	14.099.413,53
Outras Despesas no Ensino Fundamental (13)	7.253.677,41
VINCULADAS AO FNDE (14)	**5.906.525,76**
Transferência do Salário-Educação	4.565.430,06
Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	0,00
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	1.122.059,92
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE	219.035,78
Outras Transferências FNDE	0,00
DEMAIS VINCULAÇÕES (15)	**0,00**
Transferência mediante Convênio Estado	0,00
Outras Receitas Vinculadas (incluído o saldo do FUNDEF)	0,00
Operação de Crédito	0,00
DEMAIS FONTES DE RECURSOS (16)	**40.825,30**
Royalties	0,00
Demais Fontes de Recursos	40.825,30
TOTAL DAS DESPESAS COM ENSINO FUNDAMENTAL (17)	**44.920.594,94**

DESPESAS COM OUTRAS MODALIDADES DE ENSINO

DESCRIÇÃO	VALOR – R$
VINCULADAS AOS RECURSOS PRÓPRIOS (Impostos + Transferências) (18)	**122.405,21**
Ensino Médio (12.362)	0,00
Ensino Profissional (12.363)	122.405,21
Ensino Superior (12.364)	0,00
Educação de Jovens e Adultos (12.366) (excluídos os montantes considerados como Ensino Fundamental)*[4]	
Educação Especial (12.367) (excluídos os montantes considerados como Educação Infantil e Ensino Fundamental) *[5]	
Subfunções Atípicas registradas na função 12	
Subfunções Típicas de Educação registradas nas demais funções	
Inativos pagos com recursos próprios registrados em outra função, exceto Ensino Infantil	
VINCULADAS AO FNDE (19)	**0,00**
Transferência do Salário-Educação	
Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE	
Outras Transferências FNDE	
DEMAIS VINCULAÇÕES (20)	**2.279.989,25**
Transferência mediante Convênio Estado	0,00
Transferência mediante Convênio Outros Municípios	0,00
Outras Receitas Vinculadas	2.279.989,25

Operação de Crédito	0,00
DEMAIS FONTES DE RECURSOS (21)	**2.402.394,46**
Royalties	0,00
Demais Fontes de Recursos	0,00
TOTAL DAS DESPESAS COM OUTRAS MODALIDADES DE ENSINO	**2.402.394,46**
TOTAL DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO (22)	**52.138.595,37**

(Fonte - fls. 627/628 e 630/632 e 636)

Notas:

(1) O total da despesa, na Função Educação registrada contabilmente é divergente dos quadros extracontábeis, a saber:

Anexo 08 (fl. 850)	R$ 49.467.987,47
Quadros extracontábeis (fl. 627/628 e 630/632)	R$ 49.659.463,23
Diferença	R$ 191.475,76

A diferença refere-se às despesas pagas com recursos do FUNDEF: R$ 190.475,76 (Subfunção 361) e R$ 1.000,00 (Subfunção atípica).

Portanto, utilizou-se os quadros extracontábeis, deduzido da diferença apurada.

(2) Não utilizou-se a Subfunção 244 (Assistência Comunitária) – fls. 630.

(3) Em resumo:

Total da despesa em educação (Quadro IV + V)	R$ 49.659.463,23
(+) Inativos – fl. 636	R$ 2.672.942,60
(-) Diferença entre anexo 08 e quadros extracontábeis	(R$ 191.475,76)
(-) Subfunção 244	(R$ 2.334,70)
= Total considerado para apuração do limite legal	R$ 52.138.595,37

Em razão da publicação do processo em Pauta Especial as impropriedades acima foram disponibilizadas ao jurisdicionado que, embora tenha prestado esclarecimentos, não as saneou. Assim, serão consideradas na conclusão do meu Relatório.

8.5.2.3 – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
RECEITAS	
RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS – BASE DE CÁLCULO (I) **(1)**	**100.540.387,51**
Parcela das Transferências destinada à formação do FUNDEB (II) **(2)**	10.853.789,82
RECEITAS VINCULADAS AO ENSINO (III) **(3)**	24.884.920,76
TOTAL DAS RECEITAS (I+III-II)	114.571.518,45
DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO POR VINCULAÇÃO	
VINCULADAS ÀS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS	**22.532.467,32**

Despesas com Ensino Fundamental (IV) **(11)**	17.620.152,94
Despesas com Educação Infantil em Creches e Pré-Escolas (V) **(4)**	4.789.909,17
Despesas com Educação Especial e Jovens e Adultos	0,00
Outras Despesas com Ensino	122.405,21
VINCULADAS AO FUNDEB, NO ENSINO BÁSICO	**21.353.090,94**
Pagamento dos Professores do Ensino Básico (VII) **(5+12)**	14.099.413,53
Outras Despesas no Ensino Básico **(6+13)**	7.253.677,41
VINCULADAS AO FNDE/DEMAIS VINCULAÇÕES E DEMAIS FONTES DE RECURSOS **(7+8+9+14+15+16+19+20+21)**	8.253.037,11
TOTAL DAS DESPESAS COM ENSINO (VIII) **(22)**	52.138.595,37
TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (IX) = [(IV+V+II)	**33.263.851,93**
LIMITES	
PERCENTUAL DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – Caput do Artigo 212 da C.F. **--> MÍNIMO DE 25%** (IX)/(I)]	**33,09%**
PERCENTUAL DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DO ENSINO BÁSICO – Artigo 22 da Lei nº 11.494/07 --> **MÍNIMO DE 60%** (VII/receita do FUNDEB)	**71,90%**

Conforme a legislação, o percentual do FUNDEB na Remuneração do Magistério do Ensino Básico foi calculado considerando-se a Despesa de pagamento dos professores do Ensino Básico em relação à receita do FUNDEB no exercício.

Desta forma, constata-se

- O valor aplicado pelo Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde à **33,09%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, acima do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;
- O Município aplicou **71,9%** na remuneração dos profissionais do magistério do Ensino Básico em efetivo exercício de suas atividades. Obedeceu, portanto, o limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB.

Os cálculos da remuneração dos profissionais do magistério do Ensino Básico acima apresentados foram efetuados, conforme apontado na nota do item 8.5.2.1 – *Detalhamento das receitas para apuração dos limites de gastos com educação* –, deste Relatório, onde a Subsecretaria de Controle Municipal-SUM informou que os recursos do FUNDEB estão somados com os do FUNDEF. Dessa forma, para se

apurar os recursos do FUNDEB foi retirado o valor de R$ 517.716,66 referente ao mês de dezembro do FUNDEF, representado da seguinte forma:

Recursos do FUNDE**B**	R$ 20.120.249,51
Recursos do FUNDE**F**	- R$ 517.716,66
Recursos do FUNDE**B**	R$19.602.532,85.

Assim, foi adotado o seguinte cálculo: R$ 14.099.413,53 ÷ R$ 19.602.532,85 = **71,9%.** Portando, pelos novos cálculos, acima dos 66,03% inicialmente calculados pela Inspetoria Regional. Porém, os dois cálculos estão acima do mínimo de 60%.

8.5.3 – FUNDEB (FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO)

Fundo de natureza contábil criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 06 de dezembro de 2006, quando o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias teve sua redação alterada.

8.5.3.1 – REGISTRO CONTÁBIL

A contabilidade do Estado e do Município deve registrar as receitas que sofrem retenção, pelo correspondente a 100% e não pelo valor líquido que entra nos cofres. A forma sugerida para contabilização das receitas não é fundamental apenas para apuração do resultado entre a retenção compulsória ao FUNDEB e o que retornou com a distribuição desses recursos e sim para apuração do cálculo do limite das despesas do Legislativo; dos gastos mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; dos gastos máximos em despesas com pessoal; dos gastos mínimos em Saúde.

8.5.3.2 – RESPONSÁVEL PELA MOVIMENTAÇÃO OU EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

A movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária específica do Fundo deverá ser realizada pelo(a) Secretário(a) de Educação (ou o responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, solidariamente com o

Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste, para atuar como Ordenador de Despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/96 (LDB).

8.5.3.3 – SALDO FINANCEIRO DO FUNDEB

Os recursos do Fundo devem ser totalmente utilizados durante o exercício em que forem creditados, admitindo-se que eventual saldo (não comprometido) possa ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subseqüente, mediante crédito adicional, desde que não ultrapasse 5% (cinco por cento) do valor recebido durante o exercício, incluído aí o valor relativo à complementação da União (art. 21, § 2.º da M.P. n.º 339/06).

Tendo em vista a obrigatoriedade de utilizar os recursos do Fundo dentro do exercício em que forem creditados, levando-se ainda em consideração que os recursos são distribuídos com base em estatísticas que apontam o valor mínimo necessário por aluno para que o objetivo do Fundo seja alcançado dentro do exercício financeiro, não é recomendável o comprometimento do Orçamento do ano seguinte com Despesas realizadas sem recursos disponíveis.

Cabe, ainda, alertar a Administração Municipal para o que dispõe o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320, de 1964:

> *"Art. 35 – Pertencem ao exercício financeiro:*
> *I – as receitas nele arrecadadas;*
> *II – as despesas nele legalmente empenhadas."*

Como se pode depreender dessa norma, a regra legal, no setor público brasileiro, é a do Regime de Competência para as despesas (pois em relação a estas o que importa é a época do fato gerador ou empenho) e do Regime de Caixa para as receitas (pois em relação a estas o fator importante é a arrecadação ou entrada no caixa).

8.5.3.4 – ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

Para exercer o controle sobre os recursos dos Fundos, além da fiscalização exercida pelos Controles Internos e Tribunais de Contas, a Lei Federal n.º 11.494/97 estabeleceu a criação de Conselhos instituídos para esse fim.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social é um colegiado, cuja função principal é proceder ao acompanhamento e Controle Social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. O Conselho não é uma unidade administrativa do Governo, assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições, para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções. É importante destacar que ao trabalho dos Conselhos soma-se o trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública, razão pela qual seu parecer é peça essencial ao exame das presentes contas, influenciando na sua conclusão.

8.5.4 – SALDO DO FUNDEF

A Inspetoria Regional deste Tribunal informou que o quadro apresentado à fls. 638 consolidou os recursos do FUNDEF e do FUNDEB, prejudicando, de certa forma, a verificação do acompanhamento do saldo remanescente do FUNDEF e sua participação específica na execução da Despesa. Entretanto, afirmou que durante o exercício de 2007 foi empenhado o montante de R$ 191.475,76 com outras despesas relacionadas ao Ensino Fundamental que tiveram como fonte de recursos o FUNDEF e que não foram efetuadas despesas com o pagamento de professores.

Na nota do item 8.5.2.1 – *Detalhamento das receitas para apuração dos limites de gastos com educação* –, deste Relatório, a Subsecretaria de Controle Municipal-SUM informou que os recursos do FUNDEB estão somados com os do FUNDEF e, para apurar os recursos do FUNDEB foi retirado o valor de R$ 517.716,66 referente ao mês de dezembro do FUNDEF.

Logo, se a SUM apurou o valor de R$ 517.716,66 referente ao mês de dezembro do FUNDEF e a Inspetoria Regional afirmou que foi empenhado o montante de R$ 191.475,76 com outras despesas relacionadas ao Ensino Fundamental que tiveram como fonte de recursos o FUNDEF, infere-se que existe saldo financeiro no exercício de 2007 e que continua vinculado às regras do FUNDEF, devendo este recursos ser aplicados no Ensino Fundamental no exercício de 2008, de acordo com o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8.5.5 – ACOMPANHAMENTO DOS RECURSOS FINANCEIROS DO FUNDEB

As informações da Inspetoria Regional apontaram, resumidamente, os seguintes demonstrativos, transcritos dos quadros 8.5.2.1 e 8.5.2.3:

8.5.2.1 – DETALHAMENTO DAS RECEITAS PARA A APURAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM A EDUCAÇÃO

Em R$

RECEITAS VINCULADAS À EDUCAÇÃO	
I - FUNDEB	**20.247.725,83**
Transferências Multigovernamentais (inclui saldo de R$ 517.716,66 do FUNDEF)	20.120.249,51
Aplicações Financeiras	127.476,32

8.5.2.3 – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Em R$

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO POR VINCULAÇÃO	
VINCULADAS AO FUNDEB, NO ENSINO BÁSICO	**21.353.090,94**
Pagamento dos Professores do Ensino Básico (VII) **(5+12)**	14.099.413,53
Outras Despesas no Ensino Básico **(6+13)**	7.253.677,41

Pelo demonstrado acima observa-se que as Despesas vinculadas ao FUNDEB superaram as Receitas vinculadas em R$ 1.105.365,11, significando que parte das Receitas do FUNDEB, para 2008, já foi comprometida.

Sobre o comprometimento das Receitas do FUNDEB para o exercício seguinte, abordei meu entendimento no item 8.5.3.3 deste Relatório – *Saldo Financeiro do FUNDEB.*

8.6 – GASTOS COM SAÚDE

Assegura a Constituição Federal que a Saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

8.6.1 – GASTOS OBRIGATÓRIOS PELO ENTE PÚBLICO

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, a Emenda Constitucional nº 29, de 13.9.2000, dispõe que os Estados apliquem pelo menos 12% (doze por cento) das suas Receitas de Impostos e Transferências cota-parte de Impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, e os Municípios, pelo menos, 15% (quinze por cento).

O cálculo da Receita de Impostos e de Transferências cota-parte de Impostos, que serve de base para se determinar os percentuais, segue o mesmo método aplicado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Impostos arrecadados e cota-parte de impostos transferidos por mandamento constitucional).

8.6.1.1 – NÃO APLICAÇÃO DOS PERCENTUAIS MÍNIMOS

Os Estados e Municípios estão sujeitos à retenção de repasses e transferências constitucionais de impostos e ao não recebimento de transferências voluntárias previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, caso não sejam aplicados os percentuais mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde. A Constituição Federal, em seu art. 35, inciso III, prevê a intervenção do Estado no Município caso não seja aplicado o percentual mínimo em Saúde.

8.6.2 – RECEITAS QUE COMPÕEM A BASE DE CÁLCULO DOS RECURSOS DESTINADOS A AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Estado: Produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de transferências, de impostos, de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea "a", e inciso II, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. Municípios: O produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de transferências, de impostos, de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I alínea "b" e § 3º da Constituição Federal.

8.6.3 – EXCLUSÃO DOS GASTOS REALIZADOS COM RECURSOS RECEBIDOS DE OUTRAS FONTES

Entende-se que devem ser excluídos do cálculo do percentual de gastos mínimos obrigatórios em Saúde, todas as aplicações realizadas com recursos cuja origem não seja a de impostos próprios arrecadados e impostos transferidos por mandamento constitucional. Aqueles que ingressarem com destinação específica para a Saúde não são igualmente computados, pois foram considerados no Ente que transferiu os recursos (da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos respectivos Municípios), pois, também ele, está obrigado a aplicar recursos em Saúde com origem nos seus impostos. Portanto, se computados nos gastos do Ente que recebeu os recursos, haverá uma duplicidade de cálculo.

Assim, face à ausência da Lei Complementar a que se refere a Emenda Constitucional nº. 29, nos Municípios as Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde devem corresponder a, no mínimo, 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea *b* e §3º da Constituição Federal, em consonância com o disposto no inciso III do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A seguir, evidencia-se a situação do Município com relação aos gastos com Saúde, tendo como base os Demonstrativos Contábeis e os Quadros II (Demonstrativo da Composição da Dívida Ativa e dos Juros de Mora), VIII (Demonstrativo dos Recursos Vinculados referentes à Saúde), IX (Demonstrativo das Despesas referentes

à Saúde) e X (Demonstrativo do Repasse Previdenciário relativo às Contribuições Patronais), ressaltando que, da mesma forma considerada nos Gastos com Educação, serão computadas as despesas com inativos custeadas com recursos próprios.

RECEITAS VINCULADAS À SAÚDE	VALOR (R$)
Transferências da União para Programa de Saúde	24.473.928,58
Transferências do Estado para Programa Saúde	1.128.863,19
Transferências de Outros Municípios Vinculadas a Programa de Saúde	
Outras Receitas Vinculadas a Programa de Saúde	97.340,14
Operações de Crédito	
Aplicações Financeiras	301.102,87
Total (3)	26.001.234,78
DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS QUE NÃO IMPOSTOS/TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	**VALOR (R$)**
Despesas com Inativos e Pensionistas pagas com recursos do RPPS	0,00
Despesas vinculadas aos recursos do SUS (4)	26.845.278,49
Despesas financiadas com recursos de Operações de Crédito	
Despesas financiadas com recursos de Royalties	0,00
Despesas financiadas com outras fontes	204.161,41
Total (4)	**27.049.439,90**

(Fonte – fls. 1148/1150)

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM SAÚDE

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
RECEITAS	
RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (I) (1) Quadro da Educação	100.540.387,51
RECEITAS VINCULADAS À SAÚDE (3)	26.001.234,78
OUTRAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	67.453.327,97
(-) DEDUÇÃO PARA O FUNDEF (II) (2) Quadro da Educação	10.853.789,82
TOTAL DAS RECEITAS (TOTAL DA RECEITA ARRECADADA NO MUNICÍPIO - VALOR CONSOLIDADO)	**183.141.160,44**
DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE	
(A) DESPESAS COM SAÚDE	54.333.079,98
(B) DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS QUE NÃO IMPOSTOS/TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (4)	27.049.439,90
CÁLCULO DOS GASTOS	
TOTAL DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE (III) (A+B-C)	**27.283.640,08**

% DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE, PARA FINS DA EC n.º 29/00 (III)/(I-II)	30,42%

Nota:
- Total da despesa com saúde, conforme anexo 08, fls. 849/851, R$ 54.868.988,37, divergente do quadro extracontábil (R$ 53.309.128,92). A diferença, R$ 535.908,39, é decorrente da não inclusão, no quadro V, da despesa na Função 10 da Prefeitura Municipal. Por prudência utilizou-se os quadros extracontábeis.

Da análise dos demonstrativos apresentados verifica-se que o Município, no exercício de 2006, aplicou **30,42%** das Despesas Próprias com Saúde, cumprindo o mínimo de 15% previsto no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Embora no demonstrativo das Receitas e Despesas com Saúde tenha sido deduzido da base de cálculo (Impostos e as Transferências) que servem para apuração do percentual dos gastos obrigatórios com Saúde, aqueles realizados em Educação (dedução para o FUNDEB), em razão de decisões Plenárias deste Tribunal, a partir das Contas de Gestão do exercício de 2009, tal dedução não mais será aceita por esta Corte de Contas, conforme decisão Plenária de 20.12.2007, nos termos do Voto por mim prolatado, no processo TCE-RJ nº 115.525-4/07.

Conforme previsto no art. 33 da Lei Federal n.º 8.080/90, o Conselho Municipal de Saúde, através do Parecer acostado à fls. 24, não emitiu parecer quanto à aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde motivando a Instrução a sugerir a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação destas Contas de Gestão.

Publicado o processo em Pauta Especial, a Prefeita Municipal encaminhou esclarecimentos e documentos cujos Órgãos de Instrução deste Tribunal, após reexame, manifestaram-se às fls 1417/1426, pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2007, com ressalvas e determinações.

A Prefeita declara que participa de Consórcio Administrativo Intermunicipal, na forma do art. 10 da Lei Federal n.º 8.080/90.

8.7 – *ROYALTIES* DO PETRÓLEO

Os *royalties* do petróleo são compensações financeiras pagas pelos concessionários, cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo e/ou gás natural, incluindo-se também os contratos que estão na fase de exploração ou realizando testes de longa duração. O valor arrecadado é distribuído, no prazo de 60 dias, entre Estados, Municípios, Comando da Marinha e Ministério de Ciência e Tecnologia nos termos dos arts. 47 a 49 da Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dos critérios definidos pelo Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998.

O artigo 8º da Lei n.º 7.990, de 28.12.89, veda a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência, conforme Lei Federal n.º 10.195/01.

De acordo com os Quadros X a XIII, a movimentação dos recursos de *royalties* no exercício pode ser resumida da seguinte forma:

Em R$

DESCRIÇÃO	RECEITAS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA - EXERCÍCIO DE 2007	
	ANP NTS 01.08	REGISTROS CONTÁBEIS
I – Transferências da União		5.801.392,83
Compensação Financeira de Recursos Hídricos	-	
Compensação Financeira de Recursos Minerais	-	12.557,43
Compensação Financeira pela Exploração do Petróleo, Xisto e	-	145.618,45

Gás Natural		
Royalties pela Produção (Até 5% da produção)	-	0,00
Royalties pelo Excedente da Produção	5.340.575,92	5.340.575,92
Participação Especial	-	0,00
Fundo Especial do Petróleo	-	302.641,03
II – Transferências do Estado	-	1.927.112,86
III – Outras Compensações Financeiras	-	0,00
IV – Aplicações Financeiras	-	**48.224,55**
V – Total das Receitas (I + II + III + IV)	-	**7.776.730,24**

(Fonte – fls.1175)

DESCRIÇÃO	DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA NO EXERCÍCIO DE 2006 - VALOR (R$)				
	DESPESAS CORRENTES			DESPESAS DE CAPITAL	
	Pessoal e Encargos (excluindo FGTS e INSS)	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Amortização da Dívida	Demais Despesas de Capital
I – Transferências da União		-	-		-
Compensação Financeira de Recursos Hídricos	-	-	-	-	-
Compensação Financeira de Recursos Minerais	-	-	-	-	-
Compensação Financeira pela Exploração do Petróleo, Xisto e Gás Natural	-	-	-	-	-
Royalties pela Produção	-	-	-	-	-
Royalties pelo Excedente da Produção	-	-	-	-	-
Participação Especial	-	-	-	-	-
Fundo Especial do Petróleo	-	-	-	-	-
II – Transferências do Estado	-	-	-	-	-
III – Outras Compensações Financeiras	-	-	5.116.355,19	-	1.716.315,83
IV – Aplicações Financeiras	-	-	-	-	-
V – Total das Despesas (I + II + III + IV)	-	-	5.116.335,19	-	1.716.315,83
VI – Restos a Pagar pagos com	-	-	130.931,89	-	544.623,05

recursos de Royalties					

FONTE: fls 1177/1178

Quanto às Despesas com Pessoal, foi determinado por esta Corte de Contas, por meio do voto prolatado no Processo TCE-RJ n.º 250.364-8/04, que não existe impedimento quanto à utilização dos *royalties* para pagamento de despesas relativas ao FGTS e à Contribuição Patronal do Regime Geral de Previdência – INSS, motivo pelo qual são excluídas do quadro acima.

Adicionalmente, procede-se à apuração de possível utilização de recursos de *royalties* nas vedações previstas, de onde serão extraídas as devidas conclusões:

8.7.1 – Pessoal

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
(A) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO MUNICÍPI0	174.011.429,60
(B) RECEITA DE *ROYALTIES*	7.776.730,24
(C) RECEITA CORRENTE SEM *ROYALTIES* (A-B)	166.234.699,36
(D) TOTAL DAS DESPESAS COM PAGAMENTO DE PESSOAL	**100.264.397,05**
(E) SOBRA DAS RECEITAS CORRENTES SEM ROYALTIES	**65.970.302,31**

(Fonte - fls. 1091 e 1274)

Constatada uma sobra das receitas sem royalties, conclui-se que não existem indícios de utilização de recursos do *royalties* para pagamento de pessoal.

8.7.2 – Dívida

Com relação ao pagamento de dívidas com recursos dos royalties, a análise é semelhante à efetuada com pessoal, conforme demonstra-se:

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
(A) RECEITA TOTAL DO MUNICÍPIO	183.141.160,44
(B) RECEITA DE *ROYALTIES*	7.776.730,24

(C) RECEITA TOTAL SEM *ROYALTIES* (A-B)	175.364.430,20
(D) TOTAL DAS DESPESAS COM PAGAMENTO DE DÍVIDAS	**3.406.957,37**
(E) SOBRA DA RECEITA TOTAL SEM *ROYALTIES*	**171.957.472,83**

(Fonte - fls. 1091)

Constatada, também, uma sobra das receitas sem royalties, conclui-se que não existem indícios de utilização de royalties para pagamento de dívidas.

Da análise das informações constantes dos autos, pode-se concluir que o Município não aplicou recursos de *royalties* em pagamento de Pessoal e de Dívidas não excetuadas pela Lei Federal n.º 10.195/01, posição ratificada no exame do Demonstrativo da Aplicação dos Recursos dos *Royalties* por Natureza de Despesa, uma vez que os mesmos não evidenciam gastos com as referidas rubricas.

Foram apresentadas as totalidades das conciliações e extratos bancários, conforme descrito a seguir, razão pela qual se ratifica o saldo financeiro dos *royalties*:

Em R$

UNIDADE GESTORA	SALDO EM 31.12.2007 EXTRATO/CONCILIA-ÇÃO.	SALDO EM 31.12.2007 QUADRO XII
Prefeitura Municipal	-	-
73.063-7	579.529,87	579.529,87
73.104	100.286,91	100.286,91
TOTAL	**679.816,78**	**679.816,78**

(Fonte - fls. 1155)

8.8 – ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88

O artigo 29-A da Constituição Federal foi acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 25, de 25.02.2000 que fixa os Limites do Subsídio dos Vereadores e o Limite da Despesa do Poder Legislativo Municipal.

8.8.1 – RECEITAS DA CÂMARA MUNICIPAL

As Câmaras Municipais não possuem Receitas Próprias, portanto, dependem de transferências de recursos do Poder Executivo Municipal correspondente, observados os limites de despesas previstos no artigo 29-A da Constituição Federal.

8.8.2 – LIMITE DA DESPESA DA CÂMARA

O total das Despesas do Legislativo Municipal, incluídos os Subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, está limitado, em cada exercício, ao percentual calculado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências constitucionais de Impostos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior. Não se incluem outras transferências, tais como convênios (SUS, merenda escolar, salário educação etc.), *royalties* e os recursos recebidos do FUNDEB.

O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com Inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da Receita Tributária e das transferências previstas no § 5.º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

Faixas em relação ao numero de habitantes do Município, segundo o IBGE	Percentual máximo para realização de despesas a ser aplicado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências, efetivamente realizadas no exercício anterior
Até 100.000 habitantes	**8 %** (oito por cento)
De 100.001 a 300.000	**7 %** (sete por cento)
De 300.001 a 500.000	**6 %** (seis por cento)
Acima de 500.000 habitantes	**5 %** (cinco por cento)

Acrescente-se no cálculo do limite da despesa do Legislativo as transferências que sofrem retenção compulsória ao FUNDEB que deve ser efetuado utilizando o valor correspondente a 100% das transferências e não pelo valor líquido recebido.

8.8.3. – CRIME DE RESPONSABILIDADE

Constitui crime de responsabilidade:

- Do Prefeito – a) efetuar repasse ao Legislativo que supere os limites de 8%,7%,6% ou 5% (percentual conforme o número de habitantes do município); b) não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; c) enviar repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.
- Do Presidente da Câmara – gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com Vereadores.

8.8.4 – VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 29-A DA C.F.

8.8.4.1 – REPASSE À CÂMARA

Seguindo os critérios do artigo 29-A da C.F, o total da Despesa do Poder Legislativo do Município de Nova Friburgo incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com Inativos, não poderia ultrapassar, em 2007, o percentual de 7% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos art. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, observados os resultados do IBGE que estima a população do Município em 178.102 habitantes, conforme dados disponíveis no SCAP.

LIMITE PREVISTO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2006	
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	**VALOR (R$)**
ISS	8.787.355,18
IPTU	9.618.766,54
ITBI	2.416.164,65
IRRF	2.196.368,98
Taxas (1)	5.237.157,29
Contribuição de Melhoria	0,00
Dívida Ativa de Tributos*	3.946.327,22
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa de Tributos	2.032.877,28
Multa e Juros de Mora de Tributos	536.735,57
Receitas de Bens de Uso Especial (cemitério, mercado mun., etc) (2)	0,00
Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) (3)	367.307,01
Contribuição de Iluminação Pública (3)	6.400.574,95
Subtotal (A)	**41.539.634,67**
(B) TRANSFERÊNCIAS	
FPM	23.383.410,31
ITR	47.035,44
IOF-Ouro	0,00
ICMS Desoneração - LC 87/96	246.177,34
ICMS	31.352.494,79

IPI - Exportação	643.782,35
IPVA	6.800.531,68
Subtotal (B)	**62.473.431,91**
(C) TOTAL (A+B)	**104.013.066,58**
Percentual previsto para o Município	**7%**
Limite do Repasse do Executivo para o Legislativo - 2006	**R$ 7.280.914,66**

(Fonte - fls. 1180/1186)

(1) Inclusive a Taxa de Poder de Polícia – Ver voto Processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02

(2) 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

(3) Receitas incluídas em virtude do voto proferido no Processo TCE-RJ n.º 210.512-9/04

Ressalte-se que, conforme decisão no Processo TCE-RJ n.º 203.065-7/05, as Contribuições Previdenciárias, cobradas dos servidores para custeio dos Regimes Próprios de Previdência e Assistência, deverão ser excluídas do cômputo do cálculo do limite do artigo 29-A da CF, a partir do exercício de 2006, motivo pelo qual as mesmas não constam do quadro anterior. Sendo assim, o atendimento ao mandamento constitucional fica assim demonstrado:

COMPARAÇÃO DO LIMITE PREVISTO COM O REPASSE RECEBIDO

Em R$

LIMITE DE REPASSE PERMITIDO	REPASSE RECEBIDO AJUSTADO	REPASSE RECEBIDO ABAIXO DO LIMITE
7.280.914,66	6.813.745,80	467.168,86

(Fonte - fls. 449/450 e 452)

Em R$

REPASSE RECEBIDO	6.813.745,80
(-) INATIVOS (APOSENTADOS E PENSIONISTAS) FLS. 328	0,00
REPASSE RECEBIDO AJUSTADO	**6.813.745,80**

Verifica-se, de acordo com o quadro anterior, que foi respeitado o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no art. 29-A da Constituição Federal.

8.8.5 – PROPORÇÃO FIXADA NA LEI ORÇAMENTÁRIA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2007, atingiu o montante de R$ 7.000.000,00. Tal montante foi inferior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal.

Ao comparar o valor estipulado, em cumprimento ao limite fixado, com o montante efetivamente repassado à Câmara Municipal constata-se que houve o repasse a menor, conforme se demonstra:

Em R$

REPASSE FIXADO NA LOA	REPASSE LIMITADO PELA CF	REPASSE REALIZADO	REPASSE REALIZADO ABAIXO DO FIXADO
7.000.000,00	7.280.914,66	6.813.745,80	186.254,20

Deve-se atentar que o art. 29-A ao dispor que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal *não poderá ultrapassar* os percentuais indicados, não estabeleceu a obrigatoriedade de repasse ao Legislativo dos recursos correspondentes ao percentual estabelecido, mas sim fixou um limite para o volume de recursos a serem repassados.

Outrossim, contata-se que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo coaduna-se com o repasse recebido, conforme se pode observar à fls. 1.096, evidenciando que os recursos transferidos foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento da Câmara.

9 – DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

9.1 – SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A Lei 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação, tem como principal objetivo garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário.

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Anexo V do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – fls. 1282, constata-se um resultado previdenciário superavitário da ordem de R$ 1.230.693,60, conforme exposição a seguir:

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	10.093.446,00
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	8.862.752,40
SUPERÁVIT	**1.230.693,60**

(Fonte - fls. 1282)

Comparando este resultado com o apurado no exercício anterior, verifica-se um acréscimo do superávit previdenciário da ordem de R$ 2.183.630,20, assim demonstrado:

EXERCÍCIO	VALOR (R$)
2006 - SUPERÁVIT	1.233.436,00
2007 - SUPERÁVIT	1.230.693,60
DIFERENÇA	**2.183.630,20**

(Fonte – Processo TCE/RJ n.º 211.508-1/07)

Cabe ressaltar que no exercício de 2007 houve o repasse das contribuições dos servidores e patronal conforme pode-se verificar no Demonstrativo de fls. 1282 de acordo com o artigo 40 da CF c/c o inciso II, artigo 1º da Lei Federal 9.717/98.

Quanto às demais questões relacionadas à Previdência, a legislação previdenciária vigente estabeleceu critérios básicos que os entes públicos devem observar para a constituição e manutenção de seus Regimes Próprios de Previdência, critérios esses caracterizados por considerável complexidade no que diz respeito à metodologia de operacionalização por parte dos Poderes Executivos e de fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas. Sendo assim, considerando ainda a ausência de elementos essenciais que possam instrumentalizar um exame mais detalhado acerca dessa matéria, remete-se a análise do Sistema Previdenciário Municipal para as Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas.

9.2 – FUNDOS MUNICIPAIS

9.2.1 – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Foi providenciado, de forma segregada, o orçamento dos recursos inerentes ao Fundo Municipal de Saúde, em face do disposto no §3º do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias c/c §2º do art. 2º c/c art. 72 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Foi verificado que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram geridos, praticamente, em sua totalidade, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, haja vista que o Município repassou a integralidade da gestão dos recursos de saúde para o respectivo Fundo Municipal, a saber:

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)	PERCENTUAL
RECURSOS GERIDOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL	535.908,39	0,98%

RECURSOS GERIDOS PELO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	54.333.079,98	99,02%
TOTAL DE RECURSOS APLICADOS EM SAÚDE NO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2007	**54.868.988,37**	**100%**

(Fonte - fls. 860 e 1150)

9.2.2 – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O art. 30 da Lei n.º 8.742/93 estabelece como condição necessária ao recebimento de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, a operacionalização de um Fundo Municipal, bem como a alocação de recursos próprios municipais à referida entidade.

Foi providenciada a operacionalização do Fundo Municipal de Assistência Social do Município.

9.2.3 – FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Foi providenciada a operacionalização do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de acordo com o estabelecido no inciso IV, art. 88 da Lei Federal n.º 8.069/90.

10 – CONCLUSÃO E VOTO

A despeito da exigência contida no inciso VIII do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, buscou-se avaliar, mediante as impropriedades identificadas nas presentes Contas, **aquelas que devem ser objeto de fiscalização e correção** mediante a adoção ou aperfeiçoamento dos sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno do Poder, com o objetivo de inibi-las no decurso do próximo exercício financeiro.

As **ressalvas** que apontarei por estarem contempladas nas competências de fiscalização delegadas constitucionalmente ao Órgão de Controle Interno e tendo, também, tal Órgão, o DEVER de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional, deverão ser objeto de verificações no decurso do próximo exercício financeiro, comprovadas documentalmente, para o caso de ulterior verificação *in loco* empreendida por esta Corte, com o objetivo de elidir as impropriedades ora identificadas nas presentes Contas.

Diante do exposto e,

Considerando, com fulcro no artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a apreciação final da Câmara Municipal;

Considerando que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeitas às Câmaras Municipais**;**

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas e o subseqüente julgamento pela Câmara de Vereadores não exime a responsabilidade dos Ordenadores e Ratificadores de Despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

Considerando que as Contas de Gestão do Prefeito, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações de natureza contábil, foram elaboradas com observância às disposições legais pertinentes, exceto pelas **ressalvas** que apontarei;

Considerando a abertura de Créditos Suplementares ou Especiais com a prévia autorização legislativa e com a indicação dos necessários recursos correspondentes, em observância ao inciso V, artigo 167 da Constituição Federal;

Considerando que os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino atenderam ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, bem como as despesas com a remuneração do magistério no ensino básico observaram o previsto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07;

Considerando que os gastos com Pessoal Ativo e Inativo encontram-se de acordo com o limite estabelecido nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando a observância da Dívida Pública do Município aos termos da Resolução n.º 40/01, c/c a Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que os gastos, com Recursos Próprios, em Ações e Serviços de Saúde cumpriram o limite estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 29/00 c/c o inciso III, artigo 77 do ADCT;

Considerando a correta aplicação dos recursos dos *royaties*, em observância ao artigo 8º da Lei nº 7.990/89;

Considerando o atendimento ao artigo 29-A da Constituição Federal pelo Poder Executivo;

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

Considerando que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal foram aqui analisadas as Contas de Gestão do 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, referentes ao exercício de 2007;

Considerando que, nos termos do art. 2º da Deliberação TCE-RJ 199, de 23.01.1996, as Prestações de Contas de Gestão são encaminhadas a este Tribunal em duas vias;

Considerando que o processo referente à "Cópia da Prestação de Contas" contém informações necessárias para subsidiar as Contas de Ordenador de Despesas da Câmara Municipal.

De acordo com Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial junto a este Tribunal,

VOTO:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Gestão da Chefe do **Poder Executivo** do Município de Nova Friburgo, Sra. Maria da Saudade Medeiros Braga, referentes ao exercício de 2007, com as seguintes **RESSALVAS**, **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO**:

RESSALVAS

1 – Inconsistências entre os dados do SIGFIS e os demonstrativos contábeis;

2 – Concessão de benefício fiscal sem demonstrar o cumprimento do disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 – Utilização de nomenclaturas, no Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64, que não especificam o tipo de recurso previsto, ou sem o desdobramento das subcontas de receita.

4 – Descumprimento da meta de resultado primário, conforme estipulado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, fundamentado no artigo 4º, §1º, da LC 101/00.

5 – Divergências entre os demonstrativos contábeis e extracontábeis.

6 – Utilização de Subfunções que não estão vinculadas à Função Educação fato que pode comprometer o exame dos gastos em face do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

7 – Não adoção, por parte do Setor de Controle Interno, de medidas para elidir as falhas constantes das ressalvas anteriormente apontadas, em cumprimento ao seu papel disciplinado nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal/88.

DETERMINAÇÕES

1 – Promover a compatibilidade entre os dados do SIGFIS e os demonstrativos contábeis.

2 – Comprovar o cumprimento do disposto no artigo 14 da Lei Fiscal quando da concessão de benefícios fiscais;

3 – Deixar de utilizar nomenclaturas, no Anexo 10 da Lei Federal 4320/64, que não especifiquem o tipo de recurso previsto, ou sem o desdobramento das subcontas de receita, a fim de comprovar o atendimento ao artigo 8º da LC 101/00.

4 – Cumprir as metas estabelecidas na LDO, no tocante ao resultado primário, conforme definido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

5 – Adotar providências para que os demonstrativos extracontábeis guardem paridade com os dados dos demonstrativos contábeis.

6 – Observar os ditames da Portaria 42/99 da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao correto registro das despesas de forma que não utilize Subfunção de forma equivocada de outra Função de Governo;

7 – Adotar providências para que o Setor de Controle Interno possa atuar de forma a elidir as falhas apontadas nas ressalvas, em cumprimento do papel disciplinado nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal/88;

8 – Observar, a partir deste exercício de 2008, o disposto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007, não utilizando recursos do FUNDEB para pagamentos de profissionais sem atuação efetiva no desempenho de magistério, e, ainda, observar, estritamente, os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB), que tratam, respectivamente, das despesas que podem e das que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

RECOMENDAÇÃO

Ao Controle Interno da Prefeitura Municipal para que atente quanto à necessidade de evidenciar a classificação das Receitas e Despesas no maior nível de detalhamento possível, de modo que os demonstrativos contábeis contemplem as informações dispostas nos quadros extracontábeis que integram a presente Prestação de Contas.

II – Pela **COMUNICAÇÃO** à Sra, Maria da Saudade Medeiros Braga, Prefeita Municipal de Nova Friburgo, conforme previsto no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/1996, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência das **ressalvas e determinações** indicadas e adote as devidas providências de forma a elidir as falhas apontadas, alertando-a, desde já, de que, persistindo as falhas apontadas, poderá este Tribunal pronunciar-se pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas;

III – Pela **COMUNICAÇÃO** ao Responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Nova Friburgo, conforme previsto no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/1996, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência das **ressalvas e determinações** apontadas e adote as devidas providências de forma a elidir as falhas apontadas, em cumprimento aos artigos 70 a 74 da Constituição Federal/88, recomendando, ainda, atentar para a necessidade de ser evidenciada a classificação das Receitas e Despesas, no maior nível de detalhamento possível, de modo que os demonstrativos contábeis contemplem as informações dispostas nos quadros extracontábeis que integram a presente Prestação de Contas de Gestão;

IV – Por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral das Sessões para que, ao formalizar as Comunicações constantes deste voto, faça acompanhar de cópia deste Relatório e, considerando que o processo principal será enviado ao Legislativo Municipal, remeta à Inspetoria competente a segunda via do processo "Cópia dos Documentos" desta Prestação de Contas enviados a este Tribunal em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 199, de 23.01.1996, como forma de subsidiar a Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, quanto ao cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do artigo 29-A da Constituição Federal e do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

GC-2, de de 2008.

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Conselheiro-Relator

P A R E C E R P R É V I O

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, nos termos da Constituição do Estado e da Lei Complementar nº 63, de 01 de agosto de 1990, e,

CONSIDERANDO que as Contas de Gestão da Prefeita do Município de Nova Friburgo, Sra. Maria da Saudade Medeiros Braga, referentes ao exercício de 2007, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações técnicas de natureza contábil, foram elaboradas com a observância das disposições legais pertinentes, exceto pelas **ressalvas** apontadas, conforme conclusão no parecer do Conselheiro-Relator;

CONSIDERANDO o minucioso e detalhado trabalho do Corpo Instrutivo que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo face às irregularidades e impropriedades apontadas;

CONSIDERANDO que o Douto Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Horacio Machado Medeiros, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

CONSIDERANDO o exame a que procedeu a Assessoria Técnica do Conselheiro-Relator que confirmou os fatos apontados pela instrução;

CONSIDERANDO que nos termos da legislação em vigor, ficam ressalvadas de prévia quitação as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 e, por maioria, deferiu a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, deferindo a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57, foram analisadas, pelo Conselheiro-Relator, as Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação nas Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2007;

R E S O L V E:

Emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Gestão da Chefe do **Poder Executivo** do Município de Nova Friburgo, Sra. Maria da Saudade Medeiros Braga, referentes ao exercício de 2007, com as RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO apontadas no voto do Conselheiro-Relator.

Plenário, de de 2008.

CONSELHEIRO JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
PRESIDENTE

JOSÉ GOMES GRACIOSA
CONSELHEIRO-RELATOR

Fui presente

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO