



**Processo :** 205.993-9/2017  
**Origem :** PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO  
**Setor :**  
**Natureza :** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL  
**Interessado :** PREFEITURA CANTAGALO  
**Observação :** REF EXERC 2016

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANTAGALO  
REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2016**

**PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TRIBUNAL DE  
CONTAS**

*PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANTAGALO - EXERCÍCIO DE 2016. 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. ASPECTOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA E DESPESA. 3. ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL. 3.1. RELATÓRIOS EXIGIDOS PELA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00 3.2. RESULTADO DAS METAS FISCAIS. 3.3. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO EXERCÍCIO. 3.4. RESULTADO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO. 3.5 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. 3.6. DESPESA COM PESSOAL. 3.7. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO. 3.8 OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO. 4. VINCULAÇÕES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. 4.1. QUADRO GERAL. 4.2. EDUCAÇÃO: ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E LEIS FEDERAIS NÚMEROS 9.394/96 E 11.494/97. 4.2.1. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB. 4.3. SAÚDE: ART. 198 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141/12. 4.3.1. A SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E DEVER DO ESTADO. 4.3.2. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL. 4.3.3. DISPONIBILIDADE DE CAIXA AO FINAL DO EXERCÍCIO 2016, CONSOLIDADA NO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. 4.3.4. MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS DA SAÚDE POR MEIO DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. 4.4. APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES MÍNIMOS DE APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO E SAÚDE. 5. REPASSE FINANCEIRO PARA O PODER LEGISLATIVO. 5.1. LIMITE DO REPASSE AO PODER LEGISLATIVO. 5.2. CRIME DE RESPONSABILIDADE DO PREFEITO. 6. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DOS ROYALTIES. 7. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. 8. CONTROLE INTERNO. 9. CONCLUSÃO.*



## 1 Considerações Iniciais

Trata o presente processo das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Cantagalo, referentes ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Saulo Domingues Gouvea. O princípio republicano e o consectário dever de prestar contas, *in casu* materializado nas regras prescritas nas Cartas Federal e Estadual, os quais reservam ao Tribunal de Contas, no caso dos Municípios deste Estado, nos moldes preconizados pelo artigo 125, I e II, da Constituição Estadual, a relevante tarefa de apreciar, mediante parecer prévio, as referidas contas no prazo de sessenta dias a contar de seu recebimento, impeliram o atual mandatário a remetê-las a esta Corte, no dia dezessete do mês de abril, por intermédio do Ofício GP nº 018/2017, datado de 11 de abril de 2017.

Nos estreitos limites cognitivos do exame preliminar das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Cantagalo, no âmbito do Processo TCE-RJ nº 207.324-6/17, o Plenário deste Tribunal, nos termos do Voto do Exmo. Sr. Conselheiro, Doutor Marcelo Verdini Maia, decidiu, em sessão de 18.04.2017, pela adoção de providências com vistas à regularização da documentação ausente/inconsistente no processo, entre outras medidas.

Em atendimento à decisão plenária, o Prefeito Municipal, Exmo. Sr. Joaquim Augusto Carvalho de Paula, remeteu cópia da documentação necessária ao saneamento do processo das Contas em exame, que integrou o Documento TCE-RJ nº 13.716-1/17, inserto às fls. 32 a 34-v do processo TCE-RJ nº 207.324-6/17 e Documento nº 13.559-1/17, inserido às fls. 903 a 974 do processo de Contas de Governo.

Seguindo o *iter* regimental, o processo de Contas de Governo foi submetido a rigoroso escrutínio pelo qualificado Corpo Instrutivo do Tribunal que procedeu à elaboração de detalhado *Relatório* constante de fls. 1029 a 1082. Em suas conclusões, a análise técnica, chancelada pelo Secretário Geral de Controle Externo, sugere a emissão de parecer prévio



contrário à aprovação das contas com 02 (duas) irregularidades, 08 (oito) impropriedades, 10 (dez) determinações e 02 (duas) recomendações.

Chega-se, assim, ao momento processual em que oportuna é a manifestação do Ministério Público Especial para, consoante prazo previsto no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96, de que dispõe e no exercício do mister constitucional de fiscal da lei, apresentar seu parecer.

Com vistas à uniformização e otimização do processo de análise das contas, o *Parquet* decidiu por seguir a forma de apresentação adotada pelo Corpo Instrutivo em seu *Relatório*, fazendo alusão expressa, no entanto, a pontos e questões que, a seu juízo, merecem destaque, reforço ou tratamento diferenciado.

Em suas conclusões, este Órgão Ministerial expressa sua concordância parcial com as sugestões do d. Corpo Técnico, opinando pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas de Governo em exame, divergindo, no entanto, com as devidas vênias, pelo acréscimo de outras determinações e medidas a serem adotadas por este E. Tribunal.

## 2 Aspectos da execução orçamentária da receita e despesa

Quanto aos instrumentos de planejamento orçamentário - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) - foram remetidos a esta Corte e apreciados em processos próprios, conforme consta na Instrução do d. Corpo Técnico à fl. 1031.

A LOA do exercício financeiro de 2016 aprovou previsão de arrecadação de receita no valor de R\$ 91.251.500,00, com a fixação de despesa no mesmo valor (fls. 1033-v).



A receita efetivamente arrecadada (R\$ 80.946.124,40) **foi inferior, em 10.305.375,60**, à receita prevista (fls. 1037-v).

Defende o Corpo Técnico que **esta insuficiência não caracteriza, a princípio, elaboração de orçamento superestimado**, tendo em vista que a arrecadação se aproximou de 90% do valor previsto (fls. 1038).

Ressaltamos que a **receita arrecadada diretamente pelo município, oriunda do seu poder de tributar, representa 6,95%** da receita total do exercício, conforme quadro do Relatório Técnico de fl. 1038-v/1039.

A dívida ativa, do exercício de 2015 para 2016, **apresentou acréscimo de 10,96% e arrecadação de 1,48%** do estoque existente de 31.12.2015, conforme evidenciam quadros de fl. 1039-v.

Registra o Relatório Técnico, à fl. 1039-v, que a municipalidade informou que *“adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação”* (documento de fls. 670/688).

Verifica-se que o documento, acima mencionado, denominado de *“Relatório de Atividades Tributárias”*, informa, em síntese, que no exercício de 2016 foram adotadas as seguintes medidas:

- As empresas estão obrigadas a apresentar os faturamentos anuais;
- São realizadas fiscalizações sistemáticas nos pontos comerciais;
- São encaminhadas intimações fiscais, via sistema da Nota Fiscal Eletrônica, para as empresas inadimplentes com o ISS (recuperou cerca de R\$ 250.000,00);
- Os carnês de IPTU contem aviso dos débitos porventura existentes;
- Realizou recadastramento imobiliário (Inclusão aproximada de 1.100 novas



inscrições);

- Certidões de dívida ativa e de regularidade fiscal, somente, são emitidas após a verificação de que não existem débitos;
- Nas emissões de Guias de ITBI são verificadas as regularidades do vendedor, comprador e objeto;
- A liberação do pagamento de fornecedores só acontece após a verificação de que não possuem débito com a municipalidade;
- A cobrança administrativa de tributos é realizada por notificação, via correios (A.R) ou por edital publicado na imprensa local.

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

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

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

Na conclusão deste parecer, **tal fato será incluído como Improriedade 08 e Determinação nº 11 Assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE** para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Cantagalo para fazer diagnóstico da sua gestão tributária e determinar ações, no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.



A abertura de créditos adicionais, no decorrer do exercício, elevou a despesa autorizada para R\$ 92.333.077,94, representando acréscimo de 1,19% da inicialmente fixada (fl. 1037).

De acordo a análise técnica realizada às fls. 1034-v/1037, houve regularidade na abertura dos créditos adicionais, tendo em vista que foram amparados por prévia autorização legislativa e fonte de recursos. Atendendo, assim, ao inciso V do artigo 167 da CRFB/88.

Por fim, verifica-se que, da despesa autorizada no valor de R\$ 92.333.077,94, foi empenhada o valor de R\$ 78.290.919,48, resultando numa economia orçamentária de R\$ 14.042.158,46, conforme apuração realizada à fl. 1039-v.

### **3 Aspectos relacionados à responsabilidade da gestão fiscal**

#### **3.1 Relatórios exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF)**

Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao Poder Executivo, previstos nos artigos 52 e 54 da LRF, foram todos encaminhados a esta Corte e examinados em processos próprios, sendo constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do município, conforme consta assentado na instrução do d. Corpo Técnico, às fls. 1031-v e 1032-v.

#### **3.2 Resultado das metas fiscais**

**Não houve atendimento às metas de resultado nominal e de dívida consolidada líquida**, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme análise constante de fls. 1042-v.

Consta no Relatório Técnico, fl. 1042-v, que foram realizadas as audiências públicas, previstas no §4º do artigo 9º da LRF, para avaliar o cumprimento das metas fiscais.



### 3.3 Resultado orçamentário do exercício

Conforme Relatório do d. Corpo Técnico, à fl. 1043, o município apresentou **superávit orçamentário no valor de R\$ 3.024.477,89**, excluída a execução orçamentária do RPPS.

A receita arrecadada consolidada no exercício foi da ordem de R\$ 80.946.124,40 e a despesa realizada no valor de R\$ 78.290.919,48 (fl. 1043).

### 3.4 Resultado financeiro do exercício

No final do exercício o município apresentou déficit financeiro da ordem de R\$ 1.039.374,33, conforme apuração constante de fl. 1.044 (quadro a seguir reproduzido), **não atendendo ao equilíbrio financeiro** previsto §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000:

| APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO |                     |   |                            |                   |  |
|--|---------------------|---|----------------------------|-------------------|--|
| Descrição                                | Consolidado<br>(A)  | Regime Próprio<br>de Previdência<br>(B) | Câmara<br>Municipal<br>(C) | Convênios<br>(D)  | Valor<br>considerado<br><i>E = A-B-C-D</i> |
| Ativo financeiro                         | 10.932.202,45       | 7.373.308,72                            | 4.830,00                   | 459.484,98        | 3.094.578,75                               |
| Passivo financeiro                       | 4.959.844,69        | 349.509,34                              | 4.830,00                   | 471.552,27        | 4.133.953,08                               |
| <b>Superavit/Deficit<br/>Financeiro</b>  | <b>5.972.357,76</b> | <b>7.023.799,38</b>                     | <b>0,00</b>                | <b>-12.067,29</b> | <b>-1.039.374,33</b>                       |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 912/917, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 420/424 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 279/281, Relatório de Convênio extraído do Sigfis – fls. 979/980.

**Nota:** Ajuste do Passivo Financeiro:

|  |                       |
|--|-----------------------|
| Passivo Financeiro (fl. 914)   | – R\$ 4.825.452,51    |
| (+) Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (fl. 189) – | <u>R\$ 134.392,18</u> |
| (=) Total do Passivo Financeiro Ajustado                               | R\$ 4.959.844,69      |

Importa destacar que, na apuração do déficit acima, o d. Corpo Técnico adicionou R\$ 134.392,18 ao valor do Passivo Financeiro consolidado contábil, referente aos Restos a Pagar Processados cancelados no exercício, conforme consta na Nota acima.



Constata-se, portanto, que despesas liquidadas foram irregularmente canceladas. Se o credor cumpriu com sua obrigação, nos termos do art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

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

Esta ilegalidade consta como Improriedade nº 2 e Determinação nº 2, na proposta do d. Corpo Técnico. Com as devidas vênias, o *Parquet* entende que a sugestão não reflete a gravidade da conduta do gestor.

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

Sendo assim, o fato configura **irregularidade** apta a **ensejar a rejeição das contas**.

Quanto ao déficit financeiro, acima apurado, revela que o gestor não obteve êxito, relativamente ao equilíbrio fiscal, estatuído no art. 1º, § 1º da LRF, constituindo, portanto, em **irregularidade grave para rejeição das contas**.

### 3.5 Receita corrente líquida – RCL

A RCL do 3º quadrimestre de 2016 foi da ordem de R\$ 71.513.677,50, inferior





em 0,75% em relação à RCL do exercício anterior, conforme quadro de fl. 1047-v.

### 3.6 Despesas com pessoal

A norma contida no *caput* do art. 169 da Constituição da República c/c inciso III do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve como limite para as despesas dos municípios com pessoal o percentual de 60% da Receita Corrente Líquida. A mesma Lei, ao tratar do teto para os gastos com pessoal do Poder Executivo, estabelece um percentual de 54% sobre a mesma base de cálculo (art. 20, III, “b” da LRF).

Considerando os valores apurados no Relatório Técnico (quadro de fl. 1049 reproduzido a seguir), o Poder Executivo extrapolou o limite estabelecido na LRF para a despesa com pessoal (54%) durante todo o exercício de 2016 (1º semestre de 2016 e 2º e 3º quadrimestres):

| Descrição              | 2015    |               |        | 2016          |        |                 |        |                 |        |
|------------------------|---------|---------------|--------|---------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|
|                        | 1º sem. | 2º semestre   |        | 1º semestre   |        | 2º quadrimestre |        | 3º quadrimestre |        |
|                        | %       | VALOR         | %      | VALOR         | %      | VALOR           | %      | VALOR           | %      |
| <b>Poder Executivo</b> | 49,07%  | 39.396.973,30 | 53,92% | 40.605.230,30 | 55,89% | 40.107.564,10   | 55,67% | 39.907.006,40   | 55,80% |

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

Ocorre, porém, que, no exercício financeiro 2016, houve crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, conforme resultados consolidados divulgados pelo IBGE e referendados pelo d. Corpo Instrutivo. O fato enseja a aplicação da norma contida no artigo 66 da Lei de



Responsabilidade Fiscal que dobra os prazos de recondução aos limites de Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida.

Destarte, como consequência da incidência da norma de exceção, resultante da interpretação conjugada do disposto nos artigos 23 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **a obrigação imposta ao Poder Executivo é a de eliminar o percentual excedente, referente ao 1º semestre de 2016, nos quatro quadrimestres seguintes à extrapolação - até o 2º quadrimestre de 2017 -**, sendo necessária, porém, uma redução de pelo menos 1/3 (um terço) nos dois primeiros (até o 3º quadrimestres de 2016).

Como se vê no quadro acima, **o Poder Executivo não reduziu percentual excedente, em no mínimo, um terço, até o terceiro quadrimestre de 2016**, descumprindo o artigo 23 c/c artigo 66 da LRF. Fato este, objeto da Impropriedade 04 e Determinação 04 da proposta do d. Corpo Técnico.

Destaca-se que, a verificação do cumprimento dos limites de gastos com pessoal no exame da Prestação de Contas de Governo somente poderá ser conclusiva no exercício de 2018, quando da apreciação das contas do exercício de 2017, haja vista os prazos de readequação estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação à observância do disposto no parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF, o qual estabelece que são nulos de pleno direito quaisquer atos que resultem no aumento de despesas, expedidos nos últimos 180 dias de mandato do chefe de Poder, conforme salientado pelo Corpo Técnico, o jurisdicionado apresenta documento, juntado à fl. 65, **afirmando que não editou atos, no referido período, que representassem aumento de despesas com pessoal.**

### 3.7 Endividamento público

A tabela a seguir sintetiza os dados referendados no *Relatório* do Corpo Instrutivo



concernentes à aferição do respeito aos limites normativos de endividamento público do Município de Cantagalo.

### Respeito aos limites máximos — Endividamento

| Atendimento dos limites legais                          | Valor em 2016 (R\$) | Percentual máximo   | Percentual aplicado | Relatório do Corpo Instrutivo (páginas) |
|---|---------------------|---|---------------------|---|
| <b>Endividamento – Dívida Consolidada Líquida - DCL</b> | -1.354.193,50       | 120% da RCL<br>(art. 3º, II, da RSF nº 40/01)   | -1,89               | 1048                                    |
| <b>Endividamento – Garantias</b>                        | 0,00                | 22% da RCL<br>(art. 9º da RSF nº 43/01)   | -                   | 1048-v                                  |
| <b>Endividamento – Operações de crédito</b>             | 0,00                | 16% da RCL<br>(art. 7º, I, da RSF nº 43/01)   | -                   | 1048                                    |
| <b>Regra de Ouro – Operações de crédito</b>             | 0,00                | 100% das despesas de capital<br>(R\$ 1.764.990,61)<br>(art. 167, III da CRFB/88 c/c art. 32, § 3º da LRF) | -                   | 1041e 1048                              |

O quadro apresentado demonstra que, no 3º quadrimestre de 2016, o município respeitou o limite da dívida consolidada líquida, estabelecido no inciso II, art. 3º, da Resolução do Senado Federal nº 40/2011. No mesmo período, não consta registro de concessão de garantias e nem da realização de Operações de Crédito.

O **valor negativo** apresentado, na tabela acima, para a Dívida Consolidada Líquida é resultado da diferença entre a Dívida Consolidada (R\$ 1,10) e as Deduções (R\$ 1.354.194,60), conforme Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre de 2016 do Poder Executivo Municipal (fonte: SIGFIS) . **Na verdade, a Dívida consolidada Líquida é zero**, por óbvio que não existe dívida negativa. O próprio Manual dos Demonstrativos Fiscais - 7ª Edição – aprovado pela Portaria STN nº 403/16 (válido a partir do exercício de 2017) orienta, às fls. 551, que se o saldo das “DEDUÇÕES” for superior ao saldo da “DÍVIDA CONSOLIDADA”, o valor da linha DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA será igual a “zero”.



### 3.8 Obrigações contraídas em final de mandato

O artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e seu parágrafo único estabelecem que, nos últimos oito meses de cada mandato, o gestor só pode contrair obrigações de despesas que possam ser pagas integralmente no próprio exercício financeiro ou, se houver parcelas a ser pagas no exercício seguinte, tem de haver, também, disponibilidade financeira correspondente, nos termos a seguir:

*Art. 42 – É vedado aos titulares de Poder ou Órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

*Parágrafo único - Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*

O exercício financeiro de 2016 é o último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, responsável pelas presentes contas (legislatura 2013/2016). Portanto, há a obrigatoriedade de ser observado o cumprimento do art. 42 da LRF.

Conforme análise realizada às fls. 1070/1074, **o Poder Executivo Municipal descumpriu o estabelecido no art. 42 da LRF**, apresentando insuficiência de caixa em 31.12.2016, no montante de R\$ 1.039.374,33, como se demonstra no quadro a seguir, extraído da fl. 1073-v do Relatório Técnico:

| <i>Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016</i><br><b>(A)</b> | <i>Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016</i><br><b>(B)</b> | <i>Disponibilidade de Caixa 31/12/2016</i><br><b>C = (A-B)</b> |
|---|---|--|
| 3.094.578,75  | 3.466.914,42  | -372.335,67  |

  

| <i>Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016</i><br><b>(C)</b> | <i>Total das Obrigações de Despesa Contraídas</i><br><b>(D)</b> | <i>Suficiência ou Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF</i><br><b>E = (C-D)</b> |
|--|---|---|
| -372.335,67  | 667.038,66  | -1.039.374,33   |



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

Dessa forma, acolho a sugestão do Corpo Técnico no sentido de que seja expedido ofício ao Ministério Público Estadual a fim de lhe dar ciência e para que, no âmbito de sua competência, adote as medidas que entender cabíveis.

## 4 Vinculações e limites constitucionais e legais

### 4.1 Quadro geral

As perspectivas constitucionais relacionadas às Contas de Governo de Municípios apontam para gastos mínimos obrigatórios em políticas públicas de educação e saúde, em virtude da superioridade dos bens jurídicos que as materializam e de sua importância para construção de uma verdadeira cidadania social e política em nosso Estado Democrático de Direito.

A tabela a seguir sintetiza os dados referendados no **Relatório do Corpo Instrutivo** concernentes à aferição do respeito às respectivas despesas mínimas prescritas na Constituição Federal.



## Limites Constitucionais — Gastos Mínimos (de acordo com o apurado pelo Corpo Instrutivo)

| Atendimento dos limites constitucionais   | Valor aplicado em 2016 (R\$) | Percentual mínimo | Percentual aplicado | Relatório do Corpo Instrutivo (páginas) |
|---|------------------------------|-------------------|---------------------|---|
| <b>EDUCAÇÃO</b> - <i>Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</i><br>(art. 212 da CF)                                       | 17.996.670,03                | 25%               | 32,12%              | 1057-v                                  |
| <b>SAÚDE</b> – <i>Ações e Serviços Públicos de Saúde</i> (art. 198 da CF e art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12) | 14.093.311,68                | 15%               | 25,59%              | 1067                                    |

O quadro apresentado permite concluir que houve cumprimento dos percentuais mínimos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços de saúde preconizados na CRFB e na Lei Complementar nº 141/12.

Uma análise setorialmente detalhada, no entanto, evidencia-se essencial.

### 4.2 Educação: art. 212 da Constituição da República e Leis Federais números 9.394/96 e 11.494/97

A educação é um direito fundamental social previsto no *caput* do art. 6º e detalhado, no plano constitucional, nos artigos 205 a 214. Na dicção do constituinte originário, trata-se de um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser 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.

A regra do *caput* do art. 212 da Constituição da República determina a aplicação pelos Estados de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento



do ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, por seu turno, em seu art. 70, descreve as atividades e ações que devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

No exercício de 2016, o *Relatório* do Corpo Instrutivo indica, à fl. 1056-v, o montante de R\$56.022.251,02 como base de cálculo para apuração do percentual mínimo das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Considerando o percentual constitucional mínimo de 25% das respectivas receitas, o Município deveria aplicar em MDE, de acordo com os dados referendados na manifestação técnica, pelo menos R\$ 14.005.562,76.

De acordo com os cálculos realizados pelo Corpo Instrutivo, o Município de Cantagalo cumpriu a regra do *caput* do art. 212 da CRFB ao aplicar 32,12% da receita líquida de impostos em MDE (fl. 1057-v).

O Corpo Instrutivo (fls. 1051-v a 1053-v) apresenta, no tópico 4.1, considerações acerca do cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino em decorrência da metodologia adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e aquela que vem sendo utilizada por esta Corte de Contas:

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



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

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

Ressalta, no entanto, que tal mudança na metodologia até então aplicada por esta Corte deve ser levada a efeito em prazo que permita ao município adequar seus gastos ao novo método a ser utilizado, de forma a não prejudicar os orçamentos já devidamente planejados.

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

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





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

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

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

#### **4.2.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, instituiu o FUNDEB. A regulamentação veio por intermédio da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, a qual foi convertida na Lei Federal nº 11.494/07, fixando-se a respectiva vigência até o exercício de 2020.



A norma contida no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07 impõe aos estados e ao Distrito Federal a obrigação de depositar, em conta específica, certo percentual sobre a arrecadação dos impostos e transferências constitucionais, devendo ainda ser recolhido à conta do Fundo o percentual devido pelos municípios, no que concerne à respectiva participação em tais receitas.

O Corpo Técnico apresenta as informações do FUNDEB no tópico 4.6 do Relatório e, de acordo com os números consolidados, o montante repassado acrescido do valor das aplicações financeiras alcançou R\$7.306.974,70 (fl. 1059). Já a diferença entre a contribuição realizada pelo município ao Fundo e aquele recebido constituiu perda de recursos no valor de R\$2.698.749,55 (fl. 1059-v).

Por outro lado, dos valores recebidos do FUNDEB acrescido do resultado das aplicações financeiras dos recursos, o município utilizou R\$6.929.311,90 para pagamento dos profissionais do magistério, de acordo com a tabela contida à fl. 1060-v. Houve, assim, cumprimento do estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, ao destinar 94,83% dos recursos recebido do Fundo ao pagamento daqueles profissionais.

No tocante a aplicação mínima de 95% dos recursos oriundos do FUNDEB, a tabela elaborada pelo Corpo Técnico (fl. 1061-v) demonstra que foi atingido o percentual de 99,76% da aplicação dos recursos do Fundo no exercício de 2016, restando a empenhar o percentual de 0,24%, sendo observado, assim, o parágrafo 2º do artigo 21 da LF 11.494/07.

Por fim, o Corpo Técnico apresentou (fls. 1062 a 1063) a análise da movimentação financeira do FUNDEB em 2016 e identificou que o valor do *déficit* financeiro apurado para o exercício de 2017, de R\$178.232,11, diverge do valor registrado pelo município no balancete, à fl. 467, de R\$74.642,50, representando a diferença de R\$103.589,61.



Por fim, foi registrado que a divergência seria objeto de Impropriedade e Determinação para que o valor do déficit financeiro de R\$74.642,50 seja ressarcido à conta do Fundeb visando o equilíbrio financeiro daquela conta.

### **4.3 Saúde: art. 198 da Constituição da República e Lei Complementar Federal nº 141/12**

#### **4.3.1 A saúde como direito fundamental e dever do Estado**

A Constituição da República qualifica a saúde como direito de todos e dever do Estado, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O constituinte ainda sublinha a relevância pública das ações e serviços de saúde, prescrevendo que o Poder Público deve dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Com vistas a garantir que tal compromisso não seja apenas retórico, o constituinte derivado, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam aplicar recursos mínimos em Ações de Saúde, reservando à lei complementar, nos termos do §3º do art. 198, a definição desses recursos.

A regulamentação do dispositivo constitucional veio em 16 de janeiro de 2012, com a publicação da Lei Complementar nº 141 que, dentre outros aspectos: manteve o percentual mínimo de 15% da base de cálculo para aplicação pelos Municípios em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), o qual era definido no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; definiu as receitas que devem compor a aludida



base de cálculo para aferição do percentual mínimo a ser aplicado em tais ações; bem como enumerou as despesas que podem ser qualificadas como ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

#### 4.3.2 Avaliação do cumprimento do mínimo constitucional

De acordo com os dados referendados no *Relatório* do Corpo Instrutivo, à fl. 1064-v, o **somatório da receita líquida efetivamente arrecadada**, que se constitui na base de cálculo para a apuração do percentual mínimo da aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposto nos artigos 7º, 9º e 10 da Lei Complementar Federal nº 141/12, foi de **R\$55.067.264,08 no exercício de 2016**.

A partir do referido montante, depreende-se que pelo menos R\$8.260.089,61, correspondentes ao percentual de 15% definidos na Lei Complementar, deveriam ser aplicados pelo Município de Cantagalo em ações e serviços públicos de saúde.

No exercício de 2016, consoante apurado no *Relatório* do Corpo Instrutivo (fl. 1067), o **total da aplicação do Município em ações e serviços públicos de saúde foi de R\$14.093.311,68, o que corresponde a 25,59% da receita líquida efetivamente arrecadada**.

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

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

A Lei Complementar nº 141/12, em seu artigo 24, estabeleceu, para cálculo dos recursos mínimos a que se refere aquela Lei Complementar, que **serão consideradas as**



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

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2016, com as assinaturas do Prefeito Municipal, Secretário Municipal de Saúde e dos responsáveis pelo Controle Interno do Município, fl. 571, constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

| Ativo Financeiro              | Passivo Financeiro                               |
|-------------------------------|--|
| Disponibilidades R\$15.870,91 | DDO/Consignações – R\$38.024,56                  |
|                               | RP Processados 2016 - R\$464.662,05              |
|                               | RP Não Processados 2016 – R\$231.612,06          |
|                               | RP Não Processados Anos Anteriores – R\$3.842,20 |
| <u>Total R\$15.870,91</u>     | <u>Total R\$ 738.140,87</u>                      |

Após o exame das conciliações e extratos bancários que acompanham o Balancete do Fundo, observei que no total das disponibilidades foram computados valores que não se referem a impostos e transferências de impostos, sendo assim, faz-se necessário recalcular o valor das disponibilidades do FMS. Desta forma, os valores referentes a royalties - R\$1.171,07; Leilão Público – R\$9.536,84 e Taxa de Licença Sanitária – R\$150,12, após serem expurgados do saldo das disponibilidades apresentado no Balancete do FMS, apura-se a disponibilidade financeira de R\$5.012,88 ao fim do exercício de 2016 naquele fundo de saúde referente a impostos e transferências de impostos.

Com base neste montante apurado, observa-se que a disponibilidade financeira do Fundo Municipal de Saúde no valor de R\$5.012,88 não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar processados e não processados do exercício de 2016.

Este *Parquet* de Contas entende que o artigo 24 da LC 141/12 determina que para



considerar os restos pagar no cálculo do limite constitucional deverá ser computado o montante que tenha lastro financeiro ao término do exercício com base na disponibilidade registrada no Fundo Municipal de Saúde.

O Corpo Instrutivo, na tabela que apura as despesas realizadas pelo município com saúde, à fl. 1065-v, em nota de rodapé informa que “o município inscreveu o montante de R\$231.612,06 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 571. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite”.

Com efeito, a partir do disposto no artigo 24 da LC 141/12, entende o Órgão Ministerial que a apuração do limite constitucional, excluindo os restos a pagar processados e não processados sem lastro financeiro ao término do exercício de 2016, pode ser sintetizada na tabela a seguir apresentada.

| DESCRIÇÃO  | Valor - R\$          |
|--|----------------------|
| <b>RECEITAS</b>  |                      |
| (A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)  | 56.022.251,02        |
| (B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")   | 954.986,94           |
| (C) Dedução do IOF-Ouro  | 0,00                 |
| <b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>   | <b>55.067.264,08</b> |
| <b>DESPESAS COM SAÚDE</b>  |                      |
| (E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos                                       | 14.093.311,68        |
| (F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa | 464.662,05           |
| (G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira                             | 0,00                 |
| <b>(H) Total das despesas consideradas = (E-F-G)</b>   | <b>13.628.649,63</b> |
| <b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>                                       | <b>24,75%</b>        |
| <b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>                                   | <b>0,00</b>          |

Com esta apuração, sem computar os restos a pagar processados e não processados de 2016 sem disponibilidade de caixa, verifica-se que o Município de Cantagalo cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos,



estabelecido no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso III, §2, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

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

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

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

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

De acordo com o Corpo Instrutivo (fl. 1067) “*os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$21.526.831,56, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS (fls. 299 e 163/173), uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, cumprindo, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12*”.

O Corpo Instrutivo observou que alguns municípios ainda executam despesas em ASPS através de outras unidades gestoras distintas dos fundos municipais de saúde, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º da LC 141/12. Em decorrência,



propôs comunicação aos jurisdicionados informando que a partir da análise das Contas de Governo do exercício financeiro de 2018 este Tribunal não mais computará as despesas de ASPS que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde para efeito do cumprimento do dispositivo legal.

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

A partir desta decisão do Plenário, o Órgão Ministerial entende que a proposta de Determinação do Corpo Técnico deverá ser reformulada para que os jurisdicionados não computem em despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas que não tenham sido movimentadas pelo fundo municipal de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.

#### **4.4 Apuração do cumprimento dos limites mínimos de aplicação em Educação e Saúde**

O Corpo Instrutivo, após a apuração do cumprimento dos limites constitucional e legal de manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE) e ações e serviços públicos de saúde (ASPS), chama a atenção às fls. 1057-v/1058 e 1066 para o fato de os gastos com educação e saúde encaminhados pelo município terem como indicação a utilização da fonte “ordinários”, como se observa na transcrição a seguir:

*O município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários”. No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com*





*educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte “ordinários” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.*

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

*O município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários”. No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte “ordinários” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.*

*Este fato será considerado junto à **Impropriedade** do item 4.4.2. desta instrução.*

Registra o d. Corpo Técnico que a denominada “fonte ordinários” se constitui de recursos que podem conter outras receitas arrecadadas que não se refiram a impostos ou transferência de impostos. Feita esta observação, a instância técnica sugeriu Determinação para que “*sejam utilizados, nos gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, apenas fonte de recursos de impostos e transferências de impostos, de modo a atender plenamente ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, bem como no artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12*”.

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

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

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



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

Para cumprir este mandamento legal, deve a administração pública realizar por fonte de recursos a classificação das receitas segundo a destinação legal dos recursos arrecadados. Estas fontes se constituem de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias realizadas pelo ente público.

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

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

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

## **5 Repasse financeiro para o Poder Legislativo**

### **5.1 Limite do repasse ao Poder Legislativo**

De acordo com o artigo 29-A da CRFB/88, o repasse financeiro do Poder Executivo Municipal ao Poder Legislativo para o custeamento de suas despesas, 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 artigos



158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior, bem como não poderá ser inferior à proporção (percentual) fixada na Lei Orçamentária.

Dessa forma, conforme previsto no art. 29-A da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 58 de 23.09.2009, a partir do exercício de 2010, o total da despesa do Legislativo Municipal não poderá ultrapassar os percentuais de 7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5% da receita acima mencionada, em função da quantidade de habitantes.

## 5.2 Crime de responsabilidade do Prefeito

De acordo com o art. 29-A, §2º da CRFB, constitui crime de responsabilidade do Prefeito municipal: (I) efetuar repasse ao Poder Legislativo que supere os limites de **7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5%** da receita definida no caput do art. 29-A (percentuais conforme o número de habitantes dos Municípios); (II) não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; (III) enviar repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Conforme análise realizada pelo d. Corpo Instrutivo, fls. 1067-v a 1069-v, o Poder Executivo respeitou o limite de repasse ao Poder Legislativo, estabelecido no artigo 29-A, §2º, inciso I da CRFB/88, bem como repassou a integralidade dos recursos financeiros consignados no orçamento para o Poder Legislativo, cumprindo, também, o estabelecido no artigo 29-A, §2º, inciso III da CRFB.

## 6 Aplicação dos recursos dos Royalties

De acordo com o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13, os recursos provenientes de *royalties* não podem ser utilizados para pagamento de despesa de pessoal do quadro permanente e nem para



pagamento de dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União e a capitalização de fundos de previdência.

Apurou o d. Corpo Técnico, fls. 1074 a 1076-v, que recursos dos *royalties*, vinculados à produção de petróleo, no montante de R\$6.377.648,37, foram utilizados em Outras Despesas Correntes – R\$1.740.762,98 e Investimentos – R\$4.242,00, não contrariando o disposto na Lei Federal nº 7.990/89 e suas alterações.

## 7 Regime próprio de previdência social

O município de Cantagalo possui Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, tendo como Unidade Gestora a Autarquia denominada Instituto de Pensão e Aposentadoria Municipal – IPAM.

Verifiquei que a análise técnica, às fls. 1046/1046-v, quanto à gestão previdenciária do município, se restringiu em evidenciar o equilíbrio do sistema do ponto de vista financeiro, conforme quadro a seguir:

| Descrição                | Valor (R\$)        |
|--------------------------|--------------------|
| Receitas previdenciárias | 11.105.047,10      |
| Despesas previdenciárias | 11.479.017,50      |
| <b>Deficit</b>           | <b>-373.970,40</b> |

E, ainda, que tal procedimento foi justificado nos seguintes termos: “O presente processo limitou-se a apresentar o resultado previdenciário obtido pelo Instituto no exercício, sendo os outros aspectos que envolvem o sistema previdenciário municipal tratado nos demais processos de atuação desta Corte de Contas, devido à amplitude, operacionalização e elevado grau de detalhamento que requer a matéria”.

O artigo 40 da CFRB/88 estabeleceu o caráter contributivo e solidário e o equilíbrio financeiro e atuarial como princípio fundamental do RPPS.



*Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas antarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

A LRF, no seu art. 69, também, prevê para o RPPS o seu caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial.

*Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.*

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

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

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



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

*Art.7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:*  
*I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;*  
*II - para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*  
*III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;*  
*IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei n 9.796, de 5 de maio de 1999.(Lei Federal nº 9.717/98 com redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).*

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

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

O acompanhamento e supervisão dos RPPS são realizados pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPDS, por meio das informações enviadas pelos entes para



o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV e por auditoria direta e indireta, nos termos da Portaria MPS nº 204/08.

Cumpre informar que verifiquei no site *www.previdencia.gov.br* que, no exercício de 2016, **o RPPS do município de Cantagalo estava com a situação previdenciária regular**, conforme Certificados de Regularidade Previdenciária - CRP emitidos pelo MPS em 26.09.2015, 24.03.2016, 03.10.2016 e 03.04.2017, este último com validade até 30.09.2017.

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

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

Assim, na conclusão deste parecer proporei ao Plenário desta Corte que seja determinado ao d. Corpo Instrutivo a adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas, ressaltando que esta verificação já é feita nas contas de governo do Estado.

## 8 Controle Interno

De acordo com o disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição da República e nos artigos 122 e 129 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, seus órgãos e entidades da Administração Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das



subvenções e renúncia de receitas, é exercida pela Assembleia Legislativa, com auxílio do Tribunal de Contas, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. No âmbito dos municípios, o controle externo é exercido pelas Câmaras de Vereadores com auxílio do TCE.

No cenário delineado pelo constituinte, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, sistema de controle interno para: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; comprovar a legalidade e avaliar resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado; assim como apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Uma associação harmoniosa e eficiente entre os sistemas de controle externo e interno, com autonomia funcional, aliada a um preciso cumprimento dos deveres jurídicos a que cada um está adstrito, revela-se absolutamente necessário para alcançar o desiderato constitucional de um controle eficiente sobre os recursos públicos, seu gasto e sua arrecadação.

Nesse sentido caminham as normas constantes dos artigos 76 a 80 da Lei Federal nº 4.320/64, do art. 202 da Lei Estadual nº 287/79 – o *Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro* –, que se refere expressamente ao *princípio da “verificação da regularidade”* em relação ao controle interno, bem como do Capítulo IX da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a chamada *Lei de Responsabilidade Fiscal*, ao versar sobre a transparência, o controle e a fiscalização dos recursos manejados no âmbito da administração pública.





O tema em análise foi alvo de apreciação do Plenário no processo TCE-RJ nº 101.588-9/17 - Exame sumário dos documentos integrantes da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do RJ, relativa ao exercício de 2016, no qual ficou decidido, nos termos do voto da Exm<sup>a</sup> Conselheira, Dr<sup>a</sup>. Marianna M. Willemann, a adoção de diversas medidas.

Transcrevem-se, parcialmente, trechos do Relatório e da decisão proferida no citado processo:

(...)

Entretanto, como bem apontado no parecer do ilustre representante do Ministério Público, **o pronunciamento da Auditoria Geral do Estado, órgão central do sistema de controle interno estadual, não apresenta uma conclusão final sobre o exame a que procedeu.** Como se sabe, a função constitucionalmente atribuída ao sistema de controle interno é de extrema relevância, devendo ser exercida de forma plena. Confira-se, nesse sentido, a seguinte lição doutrinária:

A Constituição Federal, no capítulo concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o controle interno que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos (arts. 70 e 74). **Esse controle interno é feito, normalmente, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.**

O artigo 74 da Constituição inova de várias maneiras: primeiro, ao deixar claro que cada um dos Poderes terá um sistema de controle interno; segundo, ao prever que esse sistema se exercerá de forma integrada entre os três Poderes; terceiro, ao estabelecer a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle quando, ao tomarem conhecimento de irregularidades, deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas (§ 1º); finalmente, ao colocar o Tribunal de Contas como uma espécie de ouvidor geral a quem os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos podem denunciar irregularidades ou ilegalidades (§ 2º)<sup>1</sup> (destaques acrescentados).

<sup>1</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 810.



Em relação este ponto, endosso as seguintes conclusões firmadas pelo representante do Ministério Público Especial, abaixo transcritas:

No cenário delineado pelo constituinte, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, sistema de controle interno para: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; comprovar a legalidade e avaliar resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado; assim como apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

**Uma associação harmoniosa e eficiente entre os sistemas de controle externo e interno, com autonomia funcional, aliada a um preciso cumprimento dos deveres jurídicos a que cada um está adstrito, revela-se absolutamente necessário para alcançar o desiderato constitucional de um controle eficiente sobre os recursos públicos, seu gasto e sua arrecadação** (destaques acrescentados).

Diante disso, observo a seguinte disposição da Constituição Estadual:

**Art. 123 (...)**

**§ 5º - Os responsáveis pelo sistema de controle interno previsto neste artigo, na área contábil, serão, necessariamente, contabilistas inscritos no Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro.**

Nessa linha, registro que profissionais de contabilidade estão sujeitos às normas editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, dentre as quais se destaca a NBC TI 01, *in verbis*:

## **NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE**

### ***NBC TI 01 – DA AUDITORIA INTERNA***

(...)

## **12.3 – NORMAS RELATIVAS AO RELATÓRIO DA AUDITORIA INTERNA**

12.3.1 – O relatório é o documento pelo qual a Auditoria Interna apresenta o resultado dos seus trabalhos, devendo ser redigido com objetividade e imparcialidade, de forma a expressar, claramente, suas



conclusões, recomendações e providências a serem tomadas pela administração da entidade.

12.3.2 – O relatório da Auditoria Interna deve abordar, no mínimo, os seguintes aspectos:

(...)

g) as conclusões e as recomendações resultantes dos fatos constatados.

(grifo não original)

**O relatório do controle interno deve, pois, apresentar uma conclusão sobre os trabalhos empreendidos, o que, de forma global, não se verifica no documento que integra as contas de governo.**

Considero que a ausência da conclusão constitui falha formal, na medida em que, compulsando o relatório em destaque, observei análises parciais, a cada item examinado pela AGE.

Assim, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 36 do Regimento Interno desta Corte, entendo que deve ser fixado prazo para a regularização da falha descrita. Entendida tal ausência como falha formal, considero que a documentação que constitui a Prestação de Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Processo TCE nº 101.576-6-17, relativa ao exercício de 2016, deva ser acolhida por este Tribunal, prosseguindo-se em sua análise meritória.

Desta forma, **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o corpo instrutivo e com o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal,

VOTO:

**I** – pela **CIÊNCIA AO PLENÁRIO** deste Tribunal de Contas de que, após proceder ao exame sumário da Prestação de Contas de Governo dos Chefes do Poder Executivo do Estado do Rio Janeiro, Governadores Srs. Luiz Fernando de Souza (01/01 a 27/03/16 e 01/11 a 31/12/16) e Francisco Oswaldo Neves Dornelles (28/03 a 31/10/16), relativa ao exercício de 2016, verifica-se que está constituída pelos documentos elencados no § 2º do artigo 36 do Regimento Interno desta Corte (demonstrativos contábeis da gestão



estadual e relatório do controle interno) e por aqueles exigidos por força das disposições da Lei Federal nº 4.320/64 e da Lei Complementar Federal nº 101/2000, devendo, pois, ser acolhida, **tendo sido observada, contudo, falha formal na elaboração do relatório da Auditoria Geral do Estado, ante a ausência de conclusão final sobre os trabalhos empreendidos por aquela unidade;**

II – pela **FIXAÇÃO** de prazo de 5 (cinco) dias para que a Auditoria Geral do Estado promova a regularização da seguinte falha formal identificada no exame sumário da Prestação de Contas de Governo dos Chefes do Poder Executivo do Estado do Rio Janeiro relativas a 2016:

- o relatório elaborado pela unidade não possui conclusão global sobre os exames procedidos.

III – pela **CIÊNCIA** aos Governadores do Estado no exercício de 2016, Srs. Luiz Fernando de Souza (01/01 a 27/03/16 e 01/11 a 31/12/16) e Francisco Oswaldo Neves Dornelles (28/03 a 31/10/16) da decisão desta Corte, que tem repercussão no exame das contas de governo sob suas responsabilidades.

Deve ser observado que o Corpo Técnico reservou o tópico 08 do Relatório (fls. 1076-v a 1077-v) para tratar do RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO, onde fez a abordagem do arcabouço jurídico que define a missão constitucional e legal deste Órgão.

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

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



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

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

No caso do Relatório acerca das Contas Consolidadas do Governo referentes ao ano de 2016, porém, não obstante a análise dos normativos (constitucionais e legais), o **Relatório do Órgão Central de Controle Interno não é conclusivo quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das Contas de Governo apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal**, razão pela qual fica aquém do cumprimento da missão constitucional e legal a que está adstrito.

E é de todo oportuno destacar: tal cumprimento **não se revela mera faculdade normativa, mas sim inolvidável dever jurídico**. Acrescente-se, ainda, que não houve a apresentação de informações naquele Relatório **quanto ao cumprimento ou não pelo Governo dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/00, aplicáveis quando do término de mandato do governante, em especial o artigo 42 da LRF**.

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



---

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



## 9 Conclusão

CONSIDERANDO que, consoante disposto nos artigos 75 da Constituição Federal e 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado;

CONSIDERANDO a competência do Tribunal de Contas para emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Prefeito Municipal, a serem julgadas pelas Câmaras de Vereadores, diante do que dispõe o artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público Especial cabe, no âmbito da jurisdição de Contas, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO a obrigatoriedade de o Ministério Público Especial, mediante parecer escrito, oficiar nos Processos de Prestação de Contas de Governo, respeitada a independência funcional do Procurador designado;

CONSIDERANDO que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Cantagalo, referentes ao exercício de 2016, não observaram as disposições legais pertinentes, face às irregularidades e impropriedades verificadas neste parecer;

CONSIDERANDO que serviram de base a este parecer a documentação que constituiu este processo, e, sobretudo, o Relatório do Corpo Instrutivo deste Tribunal e os números e dados neste consolidados e referendados;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, designada por Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e prescreve medidas de caráter contábil,



financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial a serem cumpridas pela administração pública direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro municipal;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara Municipal não exoneram de eventual responsabilidade os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos, quando do exame das respectivas Contas, como deflui da sistemática constitucional e do disposto na Lei Complementar Estadual nº 63/90;

**O MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL, DE ACORDO COM O D. CORPO INSTRUTIVO, APRESENTADO A DEVIDA VÊNIA PARA REPRODUZIR AS CONCLUSÕES CONCORDANTES, INTRODUIR ACRÉSCIMOS E MODIFICAÇÕES E PROCEDER A SUPRESSÕES, OPINA:**

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação pela Câmara Municipal das contas de governo do Chefe do Poder Executivo de Cantagalo, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Saulo Domingues Gouvea, face às **IRREGULARIDADES** e **IMPROPRIEDADES** a seguir relacionadas, com as respectivas Determinações e Recomendações ao atual Prefeito, para que, sendo o caso, determine o cumprimento aos agentes competentes da administração municipal, observadas as sugestões de encaminhamento.





## **IRREGULARIDADES**

### **IRREGULARIDADE N.º 01**

O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 134.392,18, após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (art. 63 da Lei Federal nº 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

### **DETERMINAÇÃO N.º 01**

Abster-se de promover o cancelamento de restos a pagar processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto no artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

### **IRREGULARIDADE N.º 02**

*Deficit* financeiro no montante de R\$1.039.374,33, ocorrido em 2016, término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

### **DETERMINAÇÃO N.º 02**

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

### **IRREGULARIDADE N.º 03**

Não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$1.039.374,33.



### **DETERMINAÇÃO N.º 03**

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

## **IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES**

### **IMPROPRIEDADE N.º 01**

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

### **DETERMINAÇÃO N.º 04**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 02**

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *déficit* previdenciário de R\$373.970,40, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

### **DETERMINAÇÃO N.º 05**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 03**

O Poder Executivo ultrapassou o limite da despesa com pessoal no 1º semestre de 2016, deixando de reduzir o percentual excedente em, no mínimo, um terço nos dois



quadrimestres seguintes, em desacordo com o artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

#### **DETERMINAÇÃO N.º 06**

Cumprir o disposto no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, relativamente ao limite de gastos com pessoal.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 04**

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

#### **DETERMINAÇÃO N.º 07**

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 05**

O valor do *deficit* financeiro para o exercício de 2017 apurado na presente prestação de contas (R\$178.232,11) é superior ao registrado pelo município no balancete do Fundeb (R\$74.642,50), resultando numa diferença de R\$103.589,61.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 08**

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

O *deficit* financeiro apurado para o exercício de 2017 no balancete apresentado pelo município, no montante de R\$74.642,50, deve ser ressarcido à conta do Fundo para se



resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 06**

Detectamos a divergência no valor de R\$337.363,00, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$3.094.578,75) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$2.757.215,75).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 09**

Observar o registro de todas as disponibilidades financeiras no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 07**

Detectamos a divergência no valor de R\$317.929,77, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$3.466.914,42) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$3.148.984,65).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 10**

Observar o registro de todos os encargos e despesas compromissadas a pagar no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 08**

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

#### **DETERMINAÇÃO N.º 11**

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



## RECOMENDAÇÕES

### RECOMENDAÇÃO N.º 1

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

### RECOMENDAÇÃO N.º 2

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

**II – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Cantagalo, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88, no artigo 77 da Lei Federal nº 4.320/64 e no artigo 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e aqueles referentes às disposições previstas na LRF, que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando CERTIFICADO DE AUDITORIA quanto à REGULARIDADE, REGULARIDADE COM RESSALVA OU IRREGULARIDADE DAS CONTAS, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental, além de APRESENTAR A ANÁLISE DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXARADAS POR ESTE TRIBUNAL NAS CONTAS DE GOVERNO, cujo Relatório deverá ser apresentando nos



moldes daquele elaborado pela Auditoria Geral do Estado, integrante das Contas de Governo do ERJ, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> – link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo.

**III – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **Sr. Joaquim Augusto Carvalho de Paula**, atual Prefeito Municipal de Cantagalo, para que seja alertado:

**III.1** – quanto ao *deficit* financeiro de R\$1.039.374,33 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

**III.2** – quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2018, encaminhada a esta Corte no exercício de 2019, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editados pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

**III.3** – quanto à alteração da metodologia para a análise do cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2018, encaminhada a esta Corte no exercício de 2019, a qual deixará de considerar em seu cômputo as despesas com pagamento de proventos aos inativos;



**III.4** - quanto ao fato de que esta Corte de Contas não computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12;

**III.5** - para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$74.642,50, à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21;

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

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

**V – DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE** para que:

- a) Aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência social e apurar sua repercussão nas referidas contas;
- b) Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Cantagalo com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal;



c) Considere, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das Auditorias Governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

**Rio de Janeiro, 27 de Julho de 2017.**

**SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA**  
**Procurador-Geral do Ministério Público Especial**  
**Matrícula 02/004022**