

<p style="text-align: center;"><b>TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b> <i>GABINETE DA CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN</i></p>
---

**VOTO GC-6**

<b>PROCESSO TCE-RJ N°:</b>	<b>212.768-5/18</b>
<b>ORIGEM:</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS</b>
<b>ASSUNTO:</b>	<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO</b>
<b>EXERCÍCIO:</b>	<b>2017</b>
<b>PREFEITO:</b>	<b>FERNANDO ANTÔNIO CECILIANO JORDÃO</b>

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES: (i) CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS LIQUIDADOS NO MONTANTE DE R\$ 10.497.623,95 e (ii) NÃO OBSERVÂNCIA, NA GESTÃO DO RPPS, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. ELISÃO DAS IRREGULARIDADES. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Angra dos Reis, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Senhor **FERNANDO ANTÔNIO CECILIANO JORDÃO** - Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 13/04/2018, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, consoante o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ n° 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ n° 217.848-6/18), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob os n°s 15.446-4/18 e 15.492-3/18.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 1ª Coordenadoria de Auditoria Contas - 1ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 27/08/2018. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Angra dos Reis, em face da irregularidade abaixo descrita, e com as impropriedades, determinações e recomendações, elencadas no citado relatório instrutivo.

Irregularidade:

- 1) ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, no valor de R\$ 10.497.623,95, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63, da Lei Federal n.º 4.320/64.

A instrução especializada sugere, também: (i) uma recomendação ao município (fl.131 da informação datada de 27/08/2018) e (ii) duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta - fls. 131/133).

Por derradeiro, foi sugerida pela 1ª CAC a expedição de ofício ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida por esta Corte no processo e expedição de ofício ao Ministério da Saúde, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 (fl.133).

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

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Angra dos Reis, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução (parecer datado de 13/09/2018).

Em primeiro lugar, deve ser destacado que o Órgão Ministerial posicionou-se no mesmo sentido do corpo técnico quanto à irregularidade apontada inicialmente (cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, no valor de R\$ 10.497.623,95).

Além disso, o *Parquet* identificou uma segunda irregularidade:

- não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n° 101/00.

O Ministério Público de Contas também apontou uma impropriedade quanto à deficiência do sistema de tributação municipal, que não estava contida no conjunto daquelas que foram sugeridas pelo corpo instrutivo (fl. 63 do parecer datado de 13/09/2018), bem como propôs, ainda em parcial divergência com as instâncias instrutivas, que na comunicação endereçada ao atual Prefeito Municipal de Angra dos Reis, fossem

acrescentados outros itens de alerta ao responsável, em acréscimo aos sugeridos pela instrução (fls. 64/65). Em desfecho, o Ministério Público de Contas propôs uma determinação à SGE, que não havia sido sugerida pelo corpo técnico (fl. 66).

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 18/09/2018, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de razões de defesa por parte do responsável. Em 15/10/2018, foram protocolizadas no Tribunal razões de defesa, as quais foram cadastradas sob o n° 30.974-0/18.

Considerando a apresentação das citadas razões de defesa, por meio de despacho saneador datado de 15/10/2018, encaminhei os autos para reanálise, visando a que as instâncias instrutivas e o *Parquet* Especial se pronunciassem sobre a defesa apresentada.

Após o reexame do processo, consubstanciado na informação da 1ª CAC, datada de 22/10/2018, e no Parecer Ministerial de 23/11/2018, nenhuma das impropriedades foi considerada elidida, tanto pela instrução quanto pelo *Parquet* de Contas.

Entretanto, foi excluída a sugestão de expedição de ofício ao Ministério da Saúde (fl.133 da informação datada de 27/08/2018, uma vez que o responsável, por meio do arquivo “Outros Documentos # 1083309”, anexado em 15/10/2018, encaminhou cópia e publicação da Resolução n° 007/2018 do Conselho Municipal de Saúde de Angra dos Reis, aprovando, por unanimidade, em reunião ordinária no dia 28 de agosto de 2018, o relatório anual de gestão de 2017.

**Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo manifesta-se pela emissão de parecer prévio favorável, enquanto o Órgão Ministerial opina pela emissão de parecer contrário.**

## É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Angra dos Reis, exercício de 2017, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo

instrutivo e pelo Ministério Público Especial, efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.

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

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

---

#### BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

---

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) - Instituições Superiores de Controle - ISCs<sup>1</sup>.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988<sup>2</sup>, o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização,

---

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

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

atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas<sup>3</sup>. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos<sup>4</sup>.

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

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade<sup>7</sup>.

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

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

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

<sup>5</sup> Art. 36, LC 63/90.

<sup>6</sup> Art. 127 da LC 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação n° 167/92.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **juízo das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa<sup>8</sup>.

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

---

## **1 - GESTÃO PÚBLICA**

---

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

---

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

## 1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Angra dos Reis - LOA para o exercício de 2017 foi aprovado pela Lei Municipal n° 3.615, de 26 de dezembro de 2016, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 981.680.000,00.

### 1.1.1- Retificações orçamentárias

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

<b>CRÉDITOS SUPLEMENTARES</b>			
<b><u>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA</u></b>			
<b>R\$</b>			
<b>SUPLEMENTAÇÕES</b>			
<b>Alterações</b>	<b>Fonte de recursos</b>		
		Anulação	251.513.070,92
		Excesso - Outros	22.932.398,71
		Superavit	12.719.114,45
		Convênios	1.791.830,29
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>288.956.414,37</b>
<b>(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)</b>			<b>0,00</b>
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)</b>			<b>288.956.414,37</b>
<b>(D) Limite autorizado na LOA</b>			<b>294.504.000,00</b>
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)</b>			<b>0,00</b>

**Fonte:** arquivos digitais "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 13.04.18 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA - Quadro A.1" anexado em 13.04.18.

À fls. 13 da informação datada de 27/08/2018, o corpo técnico ressalta que foram abertos créditos adicionais especiais com base em autorizações estabelecidas em leis específicas, tendo sido respeitados os limites nelas fixados.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (fl. 17):

**RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)**

Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	804.028.215,46
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>804.028.215,46</b>
IV - Despesas empenhadas	762.465.612,12
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>762.465.612,12</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>41.562.603,34</b>

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n°. 206.028-7/17; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018) e Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 e Balanço financeiro do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 13/04/2018).

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

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

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

Descrição	Valor (R\$)
<b>(A) Orçamento inicial</b>	<b>981.680.000,00</b>
<b>(B) Alterações:</b>	<b>483.667.868,35</b>
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	483.667.868,35
Créditos especiais	0,00
<b>(C) Anulações de dotações</b>	<b>446.224.524,90</b>
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>1.019.123.343,45</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	1.019.123.343,45
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>0,00</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2017	1.019.123.343,50
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>	<b>-0,05</b>

**Fonte:** Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018) e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2017, processo TCE-RJ n.º 203.697-5/18.

**Nota:** a divergência se deve ao arredondamento feito no Anexo 1

## 1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

### a) Resultado orçamentário

R\$			
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	982.000.697,43	177.972.481,97	804.028.215,46
Despesas Realizadas	844.589.268,06	82.123.655,94	762.465.612,12
<b>Superavit Orçamentário</b>	<b>137.411.429,37</b>	<b>95.848.826,03</b>	<b>41.562.603,34</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018) e Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 13/04/2018).

### b) Resultado da arrecadação

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2017					
Natureza	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Arrecadação	Variação	
	R\$	R\$	R\$	R\$	Percentual
Receitas correntes	884.212.000,00	884.212.000,00	938.171.567,92	53.959.567,92	6,10%
Receitas de capital	39.637.000,00	39.637.000,00	2.563.859,60	-37.073.140,40	-93,53%
Receita intraorçamentária	57.831.000,00	57.831.000,00	41.265.269,91	-16.565.730,09	-28,65%
<b>Total</b>	<b>981.680.000,00</b>	<b>981.680.000,00</b>	<b>982.000.697,43</b>	<b>320.697,43</b>	<b>0,03%</b>

**Fonte:** Previsão inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 13.04.18, Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13.04.18) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

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

Às fls.24/32, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 a 2016, de auditorias governamentais nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de diagnosticar a gestão dos impostos de competência municipal e da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (COSIP).

Com relação às auditorias de gestão de impostos (no caso, o ISS, o IPTU e o ITBI), foram identificadas diversas irregularidades e/ou ocorrência de situações em que oportunidades de arrecadação poderiam ser melhoradas ou ter sua eficiência aumentada. Essas irregularidades e situações, que se encontram listadas no quadro de fls. 31/36, ensejaram decisão plenária no sentido da elaboração, por parte dos municípios, de adequados Planos de Ação para seu enfrentamento.

Tendo em vista que, após as primeiras auditorias de monitoramento realizadas, foi constatado que os Planos de Ação encaminhados não continham elementos mínimos que satisfizessem as determinações do Tribunal (detalhamento das ações; atribuição de responsabilidades pelo controle da implementação de cada ação; assinatura dos responsáveis e prazos definidos para cada ação), os principais produtos dos monitoramentos realizados pelas equipes de auditoria no exercício de 2017 foram os "Planos de Ação Modelo", elaborados pela Coordenadoria de Controle da Receita - CCR para o município, de acordo com as irregularidades e oportunidade de melhoria identificadas, com ações detalhadas e a serem implementadas até o final do atual mandato do Prefeito.

Tais auditorias de monitoramento estão relatadas nos Processos TCE-RJ 226.256-0/17 (gestão do ISS) e TCE-RJ 226.261-5/17 (gestão do IPTU e do ITBI), onde constam os mencionados "Planos de Ação Modelo".

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

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

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

**c) Economia orçamentária**

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	981.680.000,00	1.019.123.343,45	844.589.268,06	788.111.421,11	769.585.292,38	82,87%	174.534.075,39

**Fonte:** Dotação inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 13.04.18, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Balanço Orçamentário - arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias

Deve ser destacado que as funções Saúde, Administração, Educação e Previdência Social concentram a maior parte das despesas empenhadas pelo município no exercício de 2017, com as participações percentuais de 33,15%, 20,37%, 19,69% e 9,42%, em valores empenhados, respectivamente.

**d) Restos a Pagar**

A inscrição de restos a pagar processados e não processados do município foi demonstrada pelo corpo técnico nos quadros apresentados a seguir, onde também foi evidenciada, para efeito de confronto, a disponibilidade de caixa do município (fl. 37/40):

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2016				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	28.251.167,65	62.062.876,51	-	39.908.669,17	10.497.623,95	39.907.751,04
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	12.872.745,71	80.911.186,51	29.563.165,02	25.672.491,97	60.620.904,06	7.490.536,19
<b>Total</b>	<b>41.123.913,36</b>	<b>142.974.063,02</b>	<b>29.563.165,02</b>	<b>65.581.161,14</b>	<b>71.118.528,01</b>	<b>47.398.287,23</b>

**Fonte:** Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

Nota: Não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal.

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

No quadro anterior verifica-se que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$10.497.623,95, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Considerando que o jurisdicionado não apresentou justificativa para tal conduta, entende-se que o procedimento adotado atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CRFB/88) uma vez que não observou o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

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

O *Parquet* de Contas, às fls. 10/12 do parecer datado de 13/09/2018, acompanhou a sugestão de irregularidade do corpo instrutivo.

Após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **Irregularidade n.º 1**, o corpo técnico assim se pronunciou (fls. 3/5 da informação datada de 03/10/2018):

**Razões de Defesa:**

O jurisdicionado, por meio do Ofício n.º 938/2018/GP (arquivo digital "00. Ofício de Encaminhamento" anexado em 15/10/2018), alega que os restos a pagar processados no montante de R\$10.497.623,95 foram cancelados, no curso do exercício de 2017, no valor de R\$4.224.804,84, com base na prescrição, e o total de R\$6.272.819,11, pelo fato de ter ocorrido, dentre outras justificativas, liquidação em duplicidade, despesa não realizada e desconto financeiro concedido pelo credor.

No que se refere ao cancelamento dos restos a pagar pelo instituto da prescrição, esclareceu o Chefe do Poder Executivo que foi editado o Decreto Municipal n.º 10.749, de 07 de dezembro de 2017, autorizando o Município a realizar, dentre outros procedimentos, cancelamento de restos a pagar processados relativos ao exercício de 2012 e anteriores, dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município, constantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto quando decorrentes de sentenças judiciais, conforme se depreende da leitura do artigo 2º da cópia do referido Decreto anexado ao arquivo digital "Outros Documento (PDF) #1083242" de 15/10/2018.

Adicionalmente, o jurisdicionado anexou relação demonstrando os restos a pagar processados que foram cancelados relativos aos exercícios de 2009 a 2012, no montante ora informado (R\$4.224.804,84), acompanhada das anulações de notas de empenho correspondentes a cada restos a pagar cancelado, constante dos arquivos digitais "Outros Documento (PDF) #1083243", #1083244, #1083258, #1083259, #1083261, todos de 15/10/2018).

Dando continuidade a sua defesa, o interessado, em relação aos restos a pagar não alcançados pelo prazo prescricional, no valor de R\$6.272.819,11 anexou, entre outros documentos, outra relação, especificando, dentre outros elementos, os valores dos restos a pagar cancelados e as justificativas correlatas.

Por fim, verifica-se, conforme se observa nos documentos reunidos nos arquivos digitais "Outros Documento (PDF) #1083263, #1083264, #1083265, #1083278, #1083279", anexados em 15/10/2018 pelo jurisdicionado, resumidamente, que os cancelamentos ocorreram pelo fato do favorecido não ter comparecido para receber o benefício referente ao aluguel social, bem como pela liquidação elaborada em duplicidade, saldos não utilizados, débitos parcelados e extinção de fundações.

**Análise:**

Examinando a documentação encaminhada pelo jurisdicionado (arquivos digitais "Outros Documento (PDF) #1083242", #1083243", #1083244, #1083258, #1083259, #1083261, #1083263, #1083264, #1083265, #1083278, #1083279", anexados em 15/10/2018), assim como as justificativas apresentadas pelo mesmo, observa-se que os cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, no montante de R\$10.497.623,95, foram realizados dentro da legalidade.

Sendo assim, a **Irregularidade** em apreço será **excluída** da conclusão dos presentes autos.

O *Parquet* Especial ratifica o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas. Confira-se, a seguir, extrato do parecer (fl. 4 do parecer datado de 23/11/2018):

Inicialmente, deve ser registrado que, após o exame da manifestação escrita apresentada pelo Jurisdicionado e a análise empreendida pelo Corpo Técnico no tocante à Irregularidade nº 1 (um), o *Parquet* de Contas acompanha as conclusões da instância técnica opinando pela adoção das medidas ali preconizadas.

**Tendo em vista que o jurisdicionado logrou comprovar, por meio da documentação de defesa encaminhada, a existência de suporte legal (Decreto Municipal nº 10.749, de 07 de dezembro de 2017) para o cancelamento de R\$ 4.224.804,84 referentes a restos a pagar dos exercícios de 2009 a 2012, além dos necessários elementos probantes da regularidade dos cancelamentos de restos a pagar relativos a liquidação elaborada em duplicidade, saldos não utilizados, débitos parcelados e extinção de fundações, no total de R\$ 6.272.819,11, acompanho o posicionamento das instâncias instrutivas e do Órgão Ministerial, afastando a irregularidade apontada.**

No quadro seguinte, é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa. Pode-se verificar que, descontando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R\$ 49.515.473,79 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Tal fato levou a instrução a consignar a **impropriedade e determinação n.º 1**.

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	709.341.981,25	39.907.751,04	18.526.128,73	7.490.536,19	178.094.577,75	465.322.987,54	56.477.846,95	0,00
Câmara Municipal (II)	1.844.788,56	0,00	13.640,97	523.026,09	111.620,82	1.196.500,68	1.161.255,60	0,00
RPPS (III)	584.250.498,95	0,00	5.789,52	0,00	2.318.875,36	581.925.834,07	5.801.117,56	0,00
<b>Valor Considerado (IV) = (I-II-III)</b>	<b>123.246.693,74</b>	<b>39.907.751,04</b>	<b>18.506.698,24</b>	<b>6.967.510,10</b>	<b>175.664.081,57</b>	<b>-117.799.347,21</b>	<b>49.515.473,79</b>	<b>49.515.473,79</b>

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 - consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018); da Câmara Municipal (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 13/04/2018); e do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 13/04/2018).

Nota 1: Foi considerado o saldo de R\$178.094.577,75 como demais obrigações financeiras, apurado com base no Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial, uma vez que o Anexo 17 apresenta saldos inconsistentes (negativos).

Nota 2: Foi considerado o saldo de R\$2.318.875,36 como demais obrigações financeiras do RPPS, apurado com base no Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial, uma vez que o Anexo 17 não apresenta saldo total compatível com o registrado no Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial do RPPS.

## 1.2 - Gestão Financeira

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

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	709.341.981,25	584.250.498,95	1.847.116,46	123.244.365,84
Passivo financeiro	300.496.840,66	8.125.782,44	1.831.439,82	290.539.618,40
<b>Deficit Financeiro</b>	<b>408.845.140,59</b>	<b>576.124.716,51</b>	<b>15.676,64</b>	<b>-167.295.252,56</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018), Balanço Patrimonial do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 13/04/2018).

em 13/04/2018), e Balanço Patrimonial da Câmara (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 13/04/2018).

**Nota 1:** foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado, o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$709.341.981,25) do Balanço Patrimonial Consolidado e que coincide com o montante registrado no Balanço Financeiro.

**Nota 2:** No Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência Social do Município de Angra, constante do arquivo 24, anexado em 13.04.18 (fls. 14-16), consta uma nota explicativa com o seguinte teor: "O QUADRO DO SUPERAVIT / DEFICIT FINANCEIRO ESTÁ GERANDO ERRO". Através do Ofício Regularizador, foram solicitados elementos saneadores quanto a esse fato, porém, não houve a apresentação de uma resposta satisfatória. Através do arquivo intitulado "OFÍCIO 598 2018 GP ASSINADO", anexado em 27.06.18, o Senhor Prefeito, ao se pronunciar sobre essa questão, atestou que o Instituto de Previdência estava aguardando a empresa prestadora de serviços efetuar os ajustes no sistema contábil e que tão logo a questão fosse resolvida, seriam encaminhadas ao Tribunal as informações pertinentes, o que não ocorreu até o momento. Diante desse fato, considerou-se como Ativo Financeiro o montante registrado no Balanço Financeiro do Instituto, qual seja, R\$ 584.250.498,95.

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

Acerca da apuração do déficit financeiro, o corpo técnico apresentou a seguinte manifestação (fl.43):

No tocante ao Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro do Exercício, verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

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

Como se pode observar, o município de ANGRA DOS REIS não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, não sendo observado o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 4**.

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

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2016	2017
-32.371.327,90	-167.295.252,56

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.028-7/17 e quadro anterior.

### 1.3 - Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

### 1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos (fl. 45):

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	907.654.324,72	751.078.738,09	Passivo circulante	118.792.509,43	176.564.557,16
Ativo não circulante	1.449.432.439,34	1.229.477.836,24	Passivo não circulante	1.036.021.873,79	1.028.005.343,98
Ativo Realizável a Longo Prazo	1.139.254.304,34	947.515.455,69			
Investimentos	0,00	0,00	<b>Patrimônio líquido</b>		
Imobilizado	310.178.135,00	281.962.380,55	<b>Total do PL</b>	<b>1.202.222.992,84</b>	<b>1.186.964.260,16</b>
Intangível	0,00	0,00			
<b>Total geral</b>	<b>2.357.086.764,06</b>	<b>1.980.556.574,33</b>	<b>Total geral</b>	<b>2.357.037.376,06</b>	<b>2.391.534.161,30</b>
Ativo financeiro	709.256.012,72	571.558.902,00	Passivo financeiro	300.496.840,66	574.680.857,06
Ativo permanente	1.644.395.053,54	1.409.004.848,29	Passivo permanente	896.968.011,00	778.599.711,73
<b>Saldo patrimonial</b>				<b>1.156.186.214,60</b>	<b>627.283.181,50</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

O corpo técnico apurou algumas inconsistências no balanço patrimonial, para as quais fez consignar **impropriedades e determinações**:

- o total do Ativo (R\$ 2.357.086.764,06) diverge do total do Passivo (R\$ 2.357.037.376,06), gerando uma diferença de R\$ 49.388,00 (**Impropriedade e Determinação n° 5**);
- o resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada (R\$ 411.537.125,09) diverge do valor registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 135.880.025,81), resultando uma diferença de R\$ 275.657.099,28 (**Impropriedade e Determinação n° 6**);

- c) a conta Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo (R\$ 10.945.496,19) foi registrada com saldo negativo (**Impropriedade e Determinação n° 7**);
- d) o valor do patrimônio líquido do exercício de 2016, evidenciado na coluna “exercício anterior”, do Balanço Patrimonial Consolidado, apresentado nesta Prestação de Contas (R\$ 1.186.964.260,16), diverge do valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado, que constava na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016 (R\$ 794.980.579,37 - Processo TCE-RJ n° 206.028-7/17), resultando uma diferença de R\$ 391.983.680,79 (**Impropriedade e Determinação n° 8**).

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

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	2.309.558.081,97
Variações patrimoniais diminutivas	1.898.020.956,88
<b>Resultado patrimonial de 2017 - Superavit</b>	<b>411.537.125,09</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

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

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2016)	794.980.579,37
Resultado patrimonial de 2017 - Superavit	411.537.125,09
(+) Ajustes de exercícios anteriores	71.679.119,96
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2017</b>	<b>1.278.196.824,42</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2017</b>	<b>1.202.222.992,84</b>
<b>Diferença</b>	<b>75.973.831,58</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - Processo TCE-RJ n.º 206.028-7/17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

Em face da diferença acima apurada, a instrução fez consignar a **Impropriedade e Determinação n.º 9**.

### 1.3.2 - Dívida Ativa

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

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Saldo atual - 2017 (B) R\$	Variação % C = B/A
979.828.128,42	1.219.362.219,55	24,45%

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.028-7/17 e Balanço Patrimonial Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Valor arrecadado em 2017 (B) R\$	EM % C = B/A
979.828.128,42	13.926.132,51	1,42%

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.028-7/17 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018)

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

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas consignadas no documento constante do arquivo digital "55 - Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação", anexado em 13/04/2018.

Além disso, vale mencionar a seguinte manifestação do corpo técnico acerca das auditorias de gestão dos créditos tributários inadimplidos (fl.32):

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

#### 1.4 - Aspectos Relevantes

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

##### 1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta como documento anexado na data de 27/06/2018.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.115).

Adicionalmente, a instrução teceu as seguintes considerações acerca do cumprimento das determinações do Plenário nas contas de governo anterior (fls. 116/117):

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

(...)

De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de **19 determinações**, 07 foram consideradas cumpridas (36,84% do total); 10 (52,63% do total), cumpridas parcialmente e 02 determinações (10,53% do total) restaram não cumpridas. Tais dados estão dispostos na tabela a seguir:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	07	36,84%
Cumprida parcialmente	10	52,63%
Não cumprida	02	10,53%
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Modelo 22 (arquivo digital intitulado "AN XVIII - Relatório do Controle Interno").

**Nota:** a irregularidade nº2 não constou da decisão desta Corte de Contas, prolatada em 19.04.2018 (processo TCE-RJ nº 206.028-717).

Em remate ao tópico, o corpo técnico tece as seguintes considerações acerca do certificado de auditoria emitido pelo órgão de controle interno do município (fl. 118/119):

O Certificado de Auditoria, arquivo digital "AN XVIII.3", anexado em 26/07/2018 (fls. 19-25), emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela regularidade, com ressalvas, das contas do Chefe de Governo do município de ANGRA DOS REIS. Em que pese o Certificado conter parecer conclusivo, não foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 19**.

#### 1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Angra dos Reis registrou, em 2017, resultado superavitário, conforme demonstrado no quadro a seguir (fl.48):

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	177.972.481,97
Despesas previdenciárias	82.123.655,94
<b>Superavit</b>	<b>95.848.826,03</b>

**Fonte:** Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 13/04/2018).

**Nota:** Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

O corpo técnico também apurou, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado, que em 2017 houve repasse integral da contribuição do servidor e da contribuição patronal referente a todas as unidades gestoras

(exceto Câmara Municipal) ao Instituto de Previdência - ANGRAPREV, respeitando o disposto no inciso II do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98 (quadro de fl. 49):

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	30.890.664,50	30.890.664,50	0,00
Patronal	34.434.748,27	34.434.748,27	0,00
<b>Total</b>	<b>65.325.412,77</b>	<b>65.325.412,77</b>	<b>0,00</b>

**Fonte:** arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 13.04.18.

**Nota:** não foram enviados os demonstrativos, nos moldes do modelo 23, do Fundo Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Assistência Social, embora solicitados através do Ofício Regularizador (processo TCE-RJ n° 217.848-6/18).

Por meio do quadro a seguir, a instrução demonstrou a parcela dos valores devidos e efetivamente repassados ao RPPS, exclusivamente da unidade gestora da Prefeitura, cuja responsabilidade pela transferência ao RPPS municipal recai diretamente sob o chefe do Executivo:

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	28.592.808,05	28.592.808,05	0,00
Patronal	31.875.785,21	31.875.785,21	0,00
<b>Total</b>	<b>60.468.593,26</b>	<b>60.468.593,26</b>	<b>0,00</b>

**Fonte:** arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 13.04.18.

Semelhantemente ao estudo realizado sobre as contribuições ao RPPS municipal, foi também examinada a situação dos repasses do Município de Angra dos Reis ao Regime Geral de Previdência Social, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado, conforme os quadros a seguir (fl.51):

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	1.901.740,64	1.901.740,64	0,00
Patronal	4.363.782,75	4.363.782,75	0,00
<b>Total</b>	<b>6.265.523,39</b>	<b>6.265.523,39</b>	<b>0,00</b>

**Fonte:** arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 27/06/2018.

Um quadro demonstrando os valores devidos e aqueles efetivamente repassados ao RGPS pela unidade gestora “Poder Executivo” também foi elaborado pelo corpo instrutivo, que destacou ter adotado tal procedimento diante da não remessa de um quadro específico da unidade “Prefeitura Municipal” (fl. 51). Segundo o que foi apurado, houve o repasse integral das contribuições devidas:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	1.812.898,16	1.812.898,16	0,00
Patronal	4.167.410,62	4.167.410,62	0,00
<b>Total</b>	<b>5.980.308,78</b>	<b>5.980.308,78</b>	<b>0,00</b>

R\$

Fonte: arquivo digital “60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)” anexado em 27.06.2018.

Ao ensejo da conclusão deste item sobre o sistema previdenciário, o corpo instrutivo assinalou a seguinte falha no que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária municipal – CRP (fl.52):

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária (arquivo digital anexado em 27.08.2018), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o município de ANGRA DOS REIS encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 14.03.2018, com validade que se estenderá até 10.09.2018.

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

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 10**.

O *Parquet*, em sua análise sobre a situação previdenciária do município (fls.16/20 do parecer datado de 13/09/2018), manifestou entendimento divergente do corpo técnico. Com efeito, o Órgão Ministerial propôs que a emissão tardia do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, constituísse item da irregularidade referente aos problemas de gestão do regime previdenciário do município, e não simples impropriedade às contas, como sugeriu a instrução (fls. 19/20):

O certo é que a emissão de CRP por **decisão judicial** no exercício de 2017 **denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS**, para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV, **ou, se procedeu ao encaminhamento, as análises**

realizadas concluíram que houve descumprimento de critérios previstos na Lei Federal n° 9.717/98, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.

Em que pese o superávit financeiro apresentado a emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária a partir de 25.07.2017 obtido por **decisão judicial** é **prova cabal da gestão temerária** que vem sendo empreendida na **previdência do município de Angra dos Reis, com violação da legislação e demais normas regulamentadoras do sistema**. Tal conduta **depõe contra a boa gestão do RPPS e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a higidez do regime**.

O **fato representa grave irregularidade que atenta contra a responsabilidade fiscal**, com repercussão direta nas presentes contas de governo, por se referir à relevante política pública municipal que, em caso de insolvência, trará consequências danosas aos segurados e às finanças do Município.

Com efeito, a emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP do RPPS obtido por decisão judicial será incluído na conclusão do parecer ministerial como **Irregularidade** a ensejar rejeição das contas.

Em razão disso, **procederá este Parquet à exclusão da Improriedade e Determinação n° 10 propostas na instrução**.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável para a irregularidade assinalada pelo Ministério Público de Contas, assim se manifestou (fls. 6/8 da informação da 1ª CAC, datada de 22/10/2018):

#### **IRREGULARIDADE N° 2 (Incluída pelo Ministério Público Especial)**

Não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n° 101/00.

#### **Razões de Defesa:**

O jurisdicionado inicia a sua defesa, fls. 07/12 do arquivo digital “00. Ofício de Encaminhamento” anexado em 15/10/2018, destacando a legislação pertinente aos regimes próprios de previdência social, em especial o artigo 1º da Lei n° 9.717/88, no que tange à realização de avaliação atuarial e a forma de financiamento dos recursos para os respectivos regimes.

Prossegue ressaltando o fato de que o Regime Próprio dos Servidores Públicos encontra-se com o resultado orçamentário superavitário na ordem de R\$95.848.826,03, de acordo com o registrado no Balanço Orçamentário do RPPS, demonstrando, desta forma, o equilíbrio financeiro do ANGRAPEV.

Ato contínuo, informa que contratou avaliação atuarial relativa ao período de 31/12/2017 a 30/06/2018, a fim de controlar e avaliar os gastos futuros do RPPS, com vistas a alcançar o equilíbrio atuarial (arquivos digitais “Outros Documento (PDF) #1083280, #1083281, #1083282, #1083283, #1083284, #1083289 anexados em 15/10/2018).

Informa ainda o Chefe do Poder Executivo que iniciou o exercício de 2017 com uma dívida previdenciária no montante de R\$46.107.833,29, referente a débitos de contribuições de servidores e patronal até o exercício de 2016, passivo da gestão anterior, que atualmente encontra-se devidamente parcelada, nos termos da Portaria nº 333, de 11/07/2017, do Ministério da Previdência, e paga em dia (arquivo digital “Outros Documento (PDF) #1083290” anexado em 15/10/2018), assim como o pagamento das contribuições previdenciárias, motivo pelo qual o Município conseguiu, mediante decisão judicial, a renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária no exercício de 2017, com validade até 09/03/2019 (arquivo digital “Outros Documento (PDF) #1083291” anexado em 15/10/2018).

Outro fato pontuado pelo jurisdicionado foi quanto à emissão do “Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários”, livre de qualquer informação de critérios de irregularidades, comprovando que o Município encontra-se regular quanto ao seu regime previdenciário (arquivo digital “Outros Documento (PDF) #1083292” anexado em 15/10/2018).

Finalmente, destaca que as inconsistências apuradas pelo Corpo Instrutivo quanto ao Demonstrativo das Aplicações e Investimentos do Recursos – DAIR e ao Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR, gerando pendências a serem regularizadas, afirma ter cumprido todas elas, encontrando-se o RPPS regular (arquivos digitais “Outros Documento (PDF) #1083298, #108300, #1083302 e #1083303” anexados em 15/10/2018).

#### **Análise:**

Trata-se de Irregularidade acrescida pelo douto Ministério Público Especial Junto ao TCE-RJ, em seu parecer.

Compulsando a documentação juntada pelo jurisdicionado (arquivos digitais “Outros Documento (PDF) #1083290 #1083291, #1083292, #10833298, #108332300, #108332302, e #1083303” anexados em 15/10/2018), observa-se o seguinte:

- minuta de Projeto de Lei dispendo sobre o parcelamento de débitos previdenciário (*sic*) junto ao RPPS no montante de R\$46.107.833,29. Entretanto, não foi encaminhado pelo jurisdicionado a lei sancionando o referido parcelamento e nem documentação comprobatória do pagamento das parcelas sugeridas;
- Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido em 10/09/2018 e válido até 09/03/2019, conforme determinação judicial. Diante da data e motivação de emissão do referido certificado, verifica-se que quando da análise das presentes contas o município encontrava-se em situação irregular em relação ao regime próprio de previdência;
- DAIR, DIRP e enquadramento dos fundos de investimentos. Quanto ao Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR, observa-se o envio dos dados em 03/01/2018 e retificado 08/08/2018, relativo aos meses de setembro e outubro de 2017, restando comprovado o envio dos dados dos meses de novembro e dezembro do mesmo exercício;
- Extrato Externo de Irregularidade dos Regimes Previdenciários ausente de informações irregulares.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para essa irregularidade, discordando da sugestão do corpo técnico. Confira-se, a seguir, excerto do parecer datado de 23/11/2018 (fls. 4/7):

Ressaltamos que a irregularidade em questão, devidamente fundamentada no nosso parecer pretérito, advém do fato de o Ministério da Previdência Social, a partir de 25.07.2017, **vir emitindo Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP para o RPPS municipal por força de decisão judicial**, indicando que não têm sido satisfeitas as normas gerais que disciplinam o funcionamento do regime próprio de previdência social - RPPS.

O d. Corpo Técnico, após conferir a manifestação apresentada pelo responsável expõe entendimento que a ocorrência deve impactar no mérito das presentes contas apenas como ressalva, conforme análise transcrita a seguir:

(...)

É indiscutível que a não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, pela via normal junto Ministério da previdência Social, demonstra que o município descumpra os critérios e exigências estabelecidos nas normas regulamentadoras do RPPS. O fato acarreta a inclusão de apontamentos e restrições do município no Cadastro Único de Convênios da União - CAUC, o que prejudica o recebimento de verbas federais (celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais) e a compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 9.717/08 e do artigo 22, inciso II, da Portaria Interministerial nº 424/16, bem como rende ensejo ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88.

Convém ressaltar que o parcelamento do débito **não afasta o fato de o gestor** ter descumprido as normas constitucionais e legais regentes desta importante política pública, pois o não recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias **prejudica a sustentabilidade financeira e atuarial** do sistema previdenciário e **contraria o caráter contributivo e solidário**, atribuído pela Constituição Federal ao regime de previdência, conforme as disposições contidas nos artigos 40, 149, §1º e 195, incisos I e II da Carta Magna.

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

Restou incontroverso que o sistema previdenciário próprio municipal opera, a partir da segunda metade do exercício de 2017, com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e demais normas pertinentes, materializada pela emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP por força de decisão judicial.

Assim, com as devidas vênias, este *Parquet* de Contas entende que as informações trazidas aos autos não elidiram a Irregularidade em exame e reafirma

que a não observância pelo município das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social é irregularidade insanável, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.

Não acompanharei as conclusões do Ministério Público de Contas por entender que, neste caso concreto - em que o município apresentou resultado previdenciário superavitário, repassou ao RPPS e ao RGPS a totalidade das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores e exibe Extrato Externo de Irregularidade dos Regimes Previdenciários ausente de informações irregulares -, a apresentação do Certificado de Regularidade Previdenciária por força de decisão judicial não deve ser considerada uma infração legal de natureza grave o suficiente para ensejar a rejeição das contas, devendo a falha repercutir nestas contas como ressalva e determinação.

Por fim, a instrução teceu os seguintes comentários acerca da auditoria realizada pelo Tribunal no RPPS municipal (fls. 52/54):

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

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE/RJ nº 225.720-4/17 e reunidos num documento intitulado "Ficha de Apuração de Inconsistência" para cada RPPS, contendo informações quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), além de informações detalhadas quanto a outros aspectos relacionados à execução da política de investimentos.

(...)

A análise do RRPS do Município de ANGRA DOS REIS, referente ao exercício de 2017, cujo resultado encontra-se demonstrado na ficha de apuração de inconsistências (arquivo digital anexado em 26.07.2018), reportou as seguintes falhas:

Na entrega de documentos à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda foram identificadas as seguintes inconsistências:

- ✓ Pendências no envio do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - **DAIR**,
- ✓ Pendências no envio do Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses - **DIPR**;

Na análise do **DAIR**, efetuada pela Equipe de Auditoria, foram identificadas divergências de enquadramento, conforme relacionado na respectiva ficha de apuração de inconsistências.

As inconsistências relacionadas na Ficha de Apuração de Inconsistências serão objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 11**.

### 1.4.3 - Transparência na Gestão Fiscal

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO realizou auditorias de informática nos portais de transparência das prefeituras municipais. O objetivo foi a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social e preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar Federal nº 131/2009, no Decreto Federal nº 7.185/2010 e na Lei Federal nº 12.527/2011.

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

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

Os resultados da avaliação do portal de transparência do Município de Angra dos Reis foram apresentados pelo corpo instrutivo nos seguintes termos (fl.109):

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

Dimensao	Nota	Peso	Final
Cont.	0.65	0.60	0.39
Temp.	0.67	0.25	0.17
Acess.	0.58	0.15	0.09
iTAI	-	-	0.64

De forma geral, os resultados obtidos pelo município evidenciaram um nível intermediário de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, fato refletido pelo iTAI obtido pela Prefeitura Municipal de Angra dos Reis (0,64).

(...)

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

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 18**.

#### 1.4.4 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, medido pelos Tribunais de Contas brasileiros desde 2016, é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção das Cidades e Governança da Tecnologia da Informação). Seu objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

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

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

Fonte: Instituto Rui Barbosa - IRB.

De acordo com a Deliberação TCE-RJ n° 271/17, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do TCE deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber. Dos 91 Municípios fiscalizados pelo Tribunal, oitenta responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao exercício de 2016, sendo o percentual de adesão de 87,91%.

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Angra dos Reis (fls.112/113):

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

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,71	B
Menor IEGM	0,44	C
Média Geral	0,54	C+
IEGM Angra dos Reis	0,55	C+

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

**Nota:** Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ.

Observa-se que a nota do município de Angra dos Reis foi C+, ou seja, o município está na faixa: Em fase de adequação.

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

Verifica-se que foi encaminhado o Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17 (arquivo digital "61. Certificado de Validação - IEGM" anexado em 13/04/2018), no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

---

## 2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

---

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

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

A RCL do Município de Angra dos Reis, no exercício de 2017, totalizou R\$ 886.604.522,97, consoante fl. 55 da informação datada de 27/08/2018.

## 2.1 - Dívida Pública

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

### 2.1.1 - Dívida Consolidada

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

Especificação	2016	2017		
	3° quadrimestre	1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre
Valor da dívida consolidada	110.174.111,30	109.199.982,10	127.113.524,80	165.708.887,80
Valor da dívida consolidada líquida	110.174.111,80	31.203.530,10	77.105.282,80	118.030.038,50
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	12,13%	3,54%	8,74%	13,31%

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2016 - Processo TCE-RJ n° 206.028-7/17 e processo TCE-RJ n.º 203.698-9/18, RGF - 3° quadrimestre de 2017.

### 2.1.2 - Operações de crédito e Concessão de Garantias

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou, às fls. 58/59, não terem sido contratadas operações de crédito, inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2017.

## 2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Angra dos Reis foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 60, conforme tabela a seguir:

Descrição	2016				2017					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	51,66%	51,47%	477.130.210,70	52,52%	462.628.230,70	52,45%	455.915.008,30	51,65%	414.725.123,00	46,78%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.028-7/17, e processos TCE-RJ n.ºs 209.601-6/17, 221.441-2/17 e 203.698-9/18 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

**Tendo em vista o exposto, conclui-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo respeitaram o limite constante da alínea b do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n° 101/00 (54% da RCL).**

## 2.3 - Gastos com Educação

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

### 2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2017 (fl.72):

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	61.005.591,91
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	14.260.473,93
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	1.769.894,52
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	1.497.767,86
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	0,00
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
<b>(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )</b>		<b>78.533.728,22</b>
<b>(J) Valor repassado ao Fundeb</b>		<b>66.673.832,44</b>
<b>(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )</b>		<b>145.207.560,66</b>
<b>(L) Dedução do Sigfis/BO</b>		<b>375.945,28</b>
<b>(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores</b>		<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( K - L - M )</b>		<b>144.831.615,38</b>
<b>(O) Receita resultante de impostos</b>		<b>544.945.074,00</b>
<b>(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)</b>		<b>26,58%</b>

**Fonte:** Quadro C.1 (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 13/04/2018, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 13/04/2018 e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 10.08.2018).

**Nota 1:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

**Nota 2:** Na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item 6.4.1 - Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96.

**Nota 3:** Os valores empenhados nas subfunções 366 (R\$1.769.894,52) e 367 (R\$1.497.767,86) são referentes à modalidade de ensino fundamental, conforme atestado nas notas explicativas inseridas no Quadro C.1 (arquivo anexado em 13/04/2018).

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

Observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 240 da Lei Orgânica Municipal (25%).

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

- a) na análise da adequação das despesas com educação aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n° 9.394/96, foram identificados gastos que não pertencem ao exercício de 2017, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal em combinação com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n° 101/00 e artigo 21 da Lei n.º 11.494/07. Tal falha levou o corpo instrutivo a consignar a **Impropriedade e Determinação n° 12** (fls. 65/66):

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
02/01/17	10	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	375.945,28
Subtotal - Recursos Ordinários						375.945,28
	13	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Educação Infantil	Transferências do FUNDEB - 60%	82.454,04
02/01/17	14	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	1.151.519,12
02/01/17	15	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Educação Especial	Transferências do FUNDEB - 60%	91.301,14
02/01/17	18	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	419.972,30

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
Subtotal - FUNDEB						1.745.246,60
<b>TOTAL</b>						<b>2.121.191,88</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 10.08.2018).

- b) as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$ 544.945.074,00) não se coadunam com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (R\$ 544.893.951,40), evidenciando uma diferença de R\$ 51.122,60. Este fato motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 13**, consignada pela instrução (fl.71);
- c) o município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte ordinários. No entanto, 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 motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 14**, consignada pela instrução (fl.73).

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

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

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

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

Registre-se que a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional, explicitada no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, no que concerne aos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não considera as despesas com inativos e pensionistas no cômputo do limite constitucional.

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

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

**Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ n° 100.797-7/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com manutenção e desenvolvimento do ensino, oriunda da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.**

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

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

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

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

cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

### **2.3.2 - FUNDEB**

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

#### **a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo**

Conforme apontamento de fl.754, **não houve** determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB.

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

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

A aferição desse preceito consta de fls. 80:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 206.028-7/17) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2016 um superavit financeiro de R\$5.343.488,54, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

(...)

Registra-se, ainda, que o valor de R\$5.343.488,54 foi utilizado no exercício de 2017, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme decreto n.º 10.490, de 24.02.2017 (arquivo digital "32 - Relação de Créditos Adicionais na Fonte "Superavit Financeiro" do FUNDEB", anexado em 13/04/2018), de acordo, portanto, com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

#### **c) Valores do FUNDEB em 2017 - contribuições e transferências recebidas**

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	71.489.386,08
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	66.673.832,44
<b>Diferença (ganho de recursos)</b>	<b>4.815.553,64</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

#### d) Total dos recursos do fundo em 2017

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	71.489.386,08
Aplicação financeira	496.966,99
Complementação financeira da União	0,00
<b>Total das Receitas do Fundeb</b>	<b>71.986.353,07</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

#### d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 81):

**CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB**

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			71.489.386,08
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			496.966,99
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>71.986.353,07</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		77.229.841,61	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		5.343.488,54	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do Fundeb no exercício		0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
<b>(I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G - H)</b>			<b>71.886.353,07</b>
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			<b>99,86%</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018), Quadro C.1 (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 13/04/18, Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em 13/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 10.08.2018) e prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.028-7/17.

**Nota 1 (item F.i - Exercício Anterior):** Foram identificadas despesas, no montante de R\$1.745.246,60, que não pertencem ao exercício de 2017, conforme evidenciado no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - Sigfis e tratado no item 6.4.1, contudo não foram excluídas do cálculo das despesas empenhadas com recursos do Fundeb, uma vez que o município apresentou superávit financeiro do Fundeb, no exercício anterior, em montante superior, o qual já foi excluído.

**Nota 2:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$2.334.985,92), o mesmo não será excluído do total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério com recursos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria no cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

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

**d.2) Pagamento dos profissionais do magistério**

Foram apuradas as seguintes aplicações no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2017 (fl.78):

**PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO**

(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	72.193.339,68
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	1.745.246,60
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
<b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>	<b>70.448.093,08</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	71.489.386,08
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	496.966,99
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>71.986.353,07</b>
<b>(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>97,86%</b>

**Fonte:** Quadro D.1 (arquivo digital "30 - Demonstrativo das Despesas na Educação com a Fonte "Fundeb" - Quadro D.1 -Modelo 12"), anexado em 13/04/2018 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

**Nota:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$2.267.818,46), o mesmo não será excluído do total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério com recursos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria no cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

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

**d.3) Saldo financeiro do FUNDEB em 2017**

A variação dos recursos do fundo em 2017 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl. 82):

FUNDEB		
	Descrição	Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	9.026.025,59
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	5.176.660,22
	Variação do saldo	-42,65%

**Fonte:** Quadro D.3 (arquivo AN X.1), anexado em 27/06/2018 e arquivo digital "34 - Conciliação Bancária do FUNDEB", anexado em 13/04/2018.

**Nota:** o montante de R\$5.176.660,22 se refere ao somatório dos saldos existentes em conta-corrente (R\$515.166,42) e em aplicação financeira (R\$4.661.493,80), registrados nas conciliações bancárias.

### e) Resultado financeiro para 2018

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl. 83, que reproduzo a seguir, juntamente com os comentários do corpo técnico, lançados às fls. 83/84:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2018	
Descrição	Valor - R\$
<b>Superavit financeiro do Fundeb no exercício de 2016 (Balancete)</b>	<b>5.343.488,54</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2017	71.489.386,08
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2017	496.966,99
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2017	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2017 <b>(1)</b>	159.067,44
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2017	2.334.985,92
<b>= Total de recursos financeiros em 2017</b>	<b>79.823.894,97</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2017	77.229.841,61
<b>= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2017</b>	<b>2.594.053,36</b>

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.028-7/17, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13.04.2018), Quadro C.1 (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)", anexado em 13.04.2018), Quadro D.3 (arquivo digital - AN X.1), anexado em 27.06.2018, e cancelamentos de passivos - (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 13/04/2018).

**Nota 1:** no Quadro D.3 consta o valor de R\$412.754,78, classificado como outros créditos. Entretanto, foram consideradas somente as devoluções financeiras que totalizaram R\$159.067,44, conforme informado na nota explicativa constante do arquivo digital ANX-6".

O corpo técnico identificou diferença entre o superávit financeiro apurado (R\$ 2.594.053,36) e o registrado pelo município no balancete do fundo (R\$ 2.765.343,51), fato que motivou a seguinte manifestação (fl.83):

Preliminarmente, registre-se que o Quadro D.2 (arquivo digital "AN IX - Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Modelo 13), anexado em 27/04/2018, apontou um superavit de R\$2.250.177,09, quando o correto seria R\$2.765.343,51. Tal ajuste se deve ao fato de não ter sido originalmente incluída nas disponibilidades o saldo contábil da conta-corrente número 39.037-2, no valor de R\$515.166,42, mas tão somente o saldo contábil das aplicações financeiras dessa mesma conta (R\$4.661.493,80).

O valor do superavit financeiro para o exercício de 2018, apurado no quadro anterior - R\$2.594.053,36, diverge do superavit ajustado extraído do Balancete (Quadro D.2) - R\$2.765.343,51, anexado em 27/06/2018, apontando uma diferença no montante de R\$ 171.290,15.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 15**.

Cabe registrar que o valor do superavit financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2018 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura, com os ajustes cabíveis (R\$2.765.343,51).

Destaco, por derradeiro, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB concluiu suas análises sobre as contas do fundo, opinando pela regularidade quanto à aplicação dos recursos (fl.84). Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como “regular” junto ao MEC (arquivo digital anexado em 26/07/2018).

#### **2.4 - Gastos com Saúde**

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

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2017, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl. 91):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	544.945.074,00
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>540.051.924,03</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	194.570.135,08
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>194.570.135,08</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>36,03%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13.04.2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 13/04/2018), Quadro E.2 (arquivo digital AN XI), anexado em 27/06/2018, Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 13/04/2018, cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde

na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 13/04/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro (anexados em 26.07.2018).

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

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

Destaque-se, por oportuno, que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para os gastos com saúde.

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

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

Assim, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial (aplicação de 26,46% em ASPS) diferiram daqueles apresentados pela instrução (aplicação de 36,03%). Confira-se o quadro de fl. 37 do parecer ministerial:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	544.945.074,00
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>540.051.924,03</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	195.737.152,60
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	1.993.451,82

(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	1.167.017,52 49.661.843,15
(H) Gastos com saúde não movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde	
(I) Total das despesas consideradas = E-(F+G+H)	<b>142.914.840,11</b>
(J) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (I/D) mínimo 15%	<b>26,46%</b>
(K) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	<b>0,00</b>

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

O *Parquet* Especial acrescentou, ainda (fl.46 do parecer):

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

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

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

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

A instrução assinalou as seguintes impropriedades, relativas às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município:

a) na análise da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12, foram identificados gastos no montante de R\$ 1.395.788,22 que não serão considerados no cálculo do limite com ASPS, porque não pertencem ao exercício de 2017 (**Impropriedade e Determinação n.º 16**):

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
12.01.17	004	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	ATENÇÃO BÁSICA	ORDINÁRIOS	478.451,02
21.02.17	246	PROC. 2016025253 - PARA PAGAMENTO DA CONFISSÃO DE DÍVIDA DOS SERVIÇOS REALIZADOS DE HIGIENIZAÇÃO HOSPITALAR, PRESTADOS PELOS PRÓPRIOS COOPERADOS NO HOSPITAL GERAL DA JAPUÍBA NO PERÍODO DE 01/12/2016 A 31/12/2016, SEM COBERTURA CONTRATUAL.	COOPSEGE COOPERATIVA DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇO	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	ORDINÁRIOS	253.707,32
21.02.17	247	PROC. 2016025257 - PARA PAGAMENTO DA CONFISSÃO DE DÍVIDA DOS SERVIÇOS REALIZADOS DE HIGIENIZAÇÃO HOSPITALAR, PRESTADOS PELOS PRÓPRIOS COOPERADOS NO HOSPITAL GERAL DA JAPUÍBA NO PERÍODO DE 21/11/2016 A 30/11/2016, SEM COBERTURA CONTRATUAL.	COOPSEGE COOPERATIVA DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇO	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	ORDINÁRIOS	84.569,10
23.02.17	248	PROCESSO 2016025217 - RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE AOS SERVIÇOS LABORATORIAIS PRESTADOS NO PERÍODO DE 21/11/2016 A 20/12/2016.	CDB- CENTRO DE DIAGNOSTICO BIOMEDICO	ATENÇÃO BÁSICA	ORDINÁRIOS	297.920,78
07.06.17	492	PROC. 201709525 - REFERENTE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PACIENTES EM TRATAMENTO FORA DOMICILIO DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE, SEM COBERTURA CONTRATUAL, NOS MESES DE NOVEMBRO E DEZEMBRO DE 2016 - MM N° 281/2017/SSA.SUGER.	COSTA VERDE TRANSPORTES LTDA	ATENÇÃO BÁSICA	ORDINÁRIOS	281.140,00
<b>TOTAL</b>						<b>1.395.788,22</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 10.08.2018).

b) o município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte ordinários. No entanto, o município deve segregar as fontes

de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte ordinários pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. (o fato foi considerado pela instrução junto com a **Impropriedade e Determinação n.º 14**).

Quanto à gestão dos recursos da saúde, a instrução fez os seguintes comentários (fl.92):

Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos pela Prefeitura Municipal (PMAR), Fundo Municipal de Saúde (FMS) e Fundação Hospital Geral da Japuiba (FHGJ), conforme se verifica nos balancetes de verificação (Quadro E.3), encaminhados através do arquivo 43, anexado em 13/04/2018 (folhas 2, 45 e 65).

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

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 17**.

O corpo técnico teceu as seguintes considerações acerca do parecer do Conselho Municipal de Saúde e das audiências públicas preconizadas na Lei Complementar n.º141/12 (fls. 92/93):

Verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde. No entanto, em consulta ao *site* do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, verifica-se que o Relatório Anual de Gestão – RAG de 2017 encontra-se em processo de apreciação pelo Conselho de Saúde.

Diante do exposto, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas do exercício de 2017, descumprindo o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12, será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato.

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiência pública nos períodos de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017 (arquivo digital “45 - Atas de Audiências da Saúde”, anexado em 13/04/18).

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

Quando da apreciação das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Tribunal decidiu alertar os prefeitos acerca da mudança na metodologia de

apuração do limite de gastos em saúde, a ser adotada quando do exame das prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019.

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

Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ n° 113.617-4/18, relativo a consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde, encaminhada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ASPs.

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

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

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

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

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

O Município de Angra dos Reis possuía, em 2016<sup>9</sup>, 191.504 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso II do artigo 29-A da CRFB. Esse dispositivo limitou os repasses em referência a 6% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

### **LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO**

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	224.184.671,78
(B) TRANSFERÊNCIAS	387.103.030,49
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )	611.287.702,27
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	6,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )	36.677.262,14
(G) GASTOS COM INATIVOS (fls. 01)	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 ( F + G )	36.677.262,14

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior (arquivo digital "53. Repasse ao Legislativo - Anexo 10 do exercício anterior" anexado em 13.04.18) e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 13.04.18).

**Notas:**

1 - Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02. O valor de R\$277.102,00 se refere à receita de utilização de estacionamentos municipais (código 19909902000). Essa receita foi utilizada na base de cálculo, pois se enquadra no conceito de serviço público, de uso geral e que atende às necessidades de toda a população, conforme voto proferido no processo TCE-RJ n.º 214.067-7/15.

### **a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB**

<sup>9</sup> População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2017 - Anexo IX da Decisão Normativa n.º 157/2016 do Tribunal de Contas da União arquivo digital anexado em 26/07/2018).

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

R\$	
Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)
36.677.262,14	36.677.262,14

**Fonte:** Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 13.04.2018).

**Nota:** Através do arquivo 54, anexado em 13/04/2018, o Presidente da Câmara Municipal atestou que "...não houve devolução de sobra orçamentária ao Poder Executivo Municipal, referente ao exercício financeiro de 2017 e que o saldo apurado no Balanço Orçamentário de dezembro foi transferido para o Fundo Especial de Despesa da Câmara Municipal".

#### **b) Aferição do valor repassado conforme a LOA**

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2017 era de R\$ 36.677.262,14.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se o repasse em igual montante, tendo sido observado o previsto no orçamento final da Câmara e no inciso III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

#### **2.6 - Aplicações dos recursos dos Royalties**

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

Ressalte-se, ainda, que a Lei Federal nº 12.858/13 estabeleceu um rol de receitas oriundas dos *royalties* que devem ser destinadas exclusivamente para a educação pública,

com prioridade para a educação básica, e para a saúde. Dentre essas, na esfera municipal, destacam-se (inciso II, artigo 2º):

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

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

#### RECEITAS DE ROYALTIES

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Transferência da União</b>			<b>71.305.562,96</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		96.315,36	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>71.209.247,60</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	44.592.562,51		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	25.987.400,75		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	629.284,34		
<b>II - Transferência do Estado</b>			<b>12.009.752,55</b>
<b>III - Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>83.315.315,51</b>
<b>V - Aplicações financeiras</b>			<b>304.138,55</b>
<b>VI - Total das receitas (IV + V)</b>			<b>83.619.454,06</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado 13.04.2018).

Ainda com relação às receitas em questão, destacou o corpo instrutivo (fl.101):

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

*royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.102):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>67.500.497,50</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	67.500.497,50	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>0,00</b>
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>67.500.497,50</b>

Fonte: Quadro F.1 (arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO F.1 (Modelo 19)", anexado em 13/04/2018.

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

Além disso, segundo o que consta no arquivo digital "AN XV - Demonstrativos Rec. Royalties - RPPS", anexado em 27.06.2018, não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o regime próprio de previdência social.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.104):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
940.735.427,52	83.619.454,06	857.115.973,46	8,89%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 13/04/2018).

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

### 3 - GESTÃO FISCAL

#### 3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 40:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	R\$	
			Atendido OU Não atendido	
Receitas	981.680.000,00	982.000.697,50		
Despesas	981.680.000,00	844.589.268,10		
Resultado primário	103.934.920,00	62.481.932,50		Não Atendido
Resultado nominal	-32.593.936,40	-12.934.734,20		Não Atendido
Dívida consolidada líquida	95.349.323,60	118.030.038,50		Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO (arquivo digital "05. Lei das Diretrizes Orçamentárias" anexado em 13/04/18), processo TCE-RJ n.º 203.697-5/18 - RREO 6º bimestre/2017 e processo TCE-RJ n.º 203.698-9/18 - RGF 3º Quadrimestre/2017.

O município **não cumpriu** as metas de resultado primário, de resultado nominal e da dívida consolidada líquida estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, razão pela qual o corpo técnico fez consignar a **Impropriedade e Determinação n.º 2**.

Constam ainda, à fl.41, os seguintes apontamentos, relativamente às audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais do município:

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017, cujas atas encontram-se no arquivo digital "18 - Atas de Audiências das Metas Fiscais", anexado em 13.04.18.

---

#### 4 - RESUMO

---

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

- a) ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, no valor de R\$ 10.497.623,95, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63, da Lei Federal n.º 4.320/64;
- b) não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal n.º 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manifestou-se pelo parecer prévio favorável, enquanto que o Órgão Ministerial opinou pelo parecer contrário, por entender que as razões de defesa apresentadas pelo responsável não lograram elidir, por completo, a irregularidade referente à inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas na Lei Federal n.º 9.717/98 e nas demais normas pertinentes.

Com respeito à **primeira irregularidade**, o responsável logrou comprovar, por meio da documentação de defesa encaminhada, a regularidade dos cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, no valor total de R\$ 10.497.623,95.

A demonstração da regularidade desses cancelamentos foi feita sobre duas parcelas desse montante. Para a primeira parcela, referente a restos a pagar dos exercícios de 2009 a 2012, no valor de R\$ 4.224.804,84, o jurisdicionado demonstrou a existência de suporte legal para o cancelamento, materializado no Decreto Municipal n.º 10.749, de 07 de dezembro de 2017.

Quanto à outra parte, concernente a cancelamentos de restos a pagar relativos a liquidação elaborada em duplicidade, saldos não utilizados, débitos parcelados e extinção de fundações, no total de R\$ 6.272.819,11, também foram apresentados os necessários elementos probantes da regularidade das operações de cancelamento. Por essa razão, acompanharei o posicionamento das instâncias instrutivas e do Órgão Ministerial, afastando a irregularidade apontada.

Relativamente à **segunda irregularidade**, materializada na emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do município por meio de decisão judicial - o que revelaria problemas de gestão do regime previdenciário do município -, meu entendimento se deu de forma diversa do proposto pelo *Parquet* de Contas.

Com efeito, a documentação trazida pelo jurisdicionado ao processo mostra que o município apresentou resultado previdenciário superavitário, repassou ao RPPS e ao RGPS a totalidade das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores e exibiu Extrato Externo de Irregularidade dos Regimes Previdenciários livre de informações referentes a irregulares.

Por essa razão, penso que, neste caso concreto, a apresentação do Certificado de Regularidade Previdenciária por força de decisão judicial não deve ser considerada uma infração legal de natureza grave o suficiente para ensejar a rejeição das contas, devendo a falha repercutir nestas contas como ressalva e determinação.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos.
Resultado Orçamentário	Consolidado: superávit de R\$ 137,4 milhões Sem o RPPS: superávit R\$ 41,6 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: superávit de R\$ 408,8 milhões Sem RPPS e Câmara: déficit de R\$ 167,3 milhões

Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	13,31% no 3º quadrimestre
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	46,78% no 3º quadrimestre
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	26,58%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	97,86%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	99,86%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	36,03%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara respeitou o limite constitucional e o valor estabelecido na LOA.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.

---

#### 4 - CONCLUSÃO

---

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

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

**CONSIDERANDO**, com fundamento nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da emenda supramencionada, ser de

competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação da Câmara;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2238, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar n° 101/2000;

**CONSIDERANDO** que, em face da 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, exercício de 2017;

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

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

**CONSIDERANDO** a observância das disposições das Resoluções n°s 40/01 e 43/01 do Senado Federal;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n° 101/2000 (54%);

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

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

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

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

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

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

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

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

**VOTO:**

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Angra dos Reis, Senhor Fernando Antônio Ceciliano Jordão, referentes ao exercício de 2017, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES** e **COMUNICAÇÕES**:

## **RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

### **RESSALVA N.º 1**

- o município inscreveu o montante de R\$ 49.515.473,79 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;

### **DETERMINAÇÃO N.º 1**

- envidar esforços no sentido de cumprir o disposto no § 1º do artigo 1º, combinado com o inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei Complementar Federal nº 101/00, de forma que não seja realizada a inscrição de restos a pagar não processados sem a correspondente disponibilidade financeira;

### **RESSALVA N.º 2**

- não cumprimento das metas de resultados primário, 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 2**

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

### **RESSALVA N.º 3**

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

### **DETERMINAÇÃO N.º 3**

- observar o correto registro dos saldos do *superavit/deficit* financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e

do Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN n° 634/13 c/c a Portaria STN n° 840/16;

**RESSALVA N.º 4**

- não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um *deficit* da ordem de R\$ 167.295.252,56, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

**DETERMINAÇÃO N.º 4**

- observar o equilíbrio financeiro nos próximos exercícios, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

**RESSALVA N.º 5**

- o total do Ativo (R\$ 2.357.086.764,06) diverge do total do Passivo (R\$ 2.357.037.376,06), gerando uma diferença de R\$ 49.388,00;

**DETERMINAÇÃO N.º 5**

- observar a compatibilidade entre os totais do Ativo e do Passivo, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

**RESSALVA N.º 6**

- o valor do resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 135.880.025,81) não guarda paridade com o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais (R\$ 411.537.125,09);

**DETERMINAÇÃO N.º 6**

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

**RESSALVA N.º 7**

- registro negativo na conta Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo, no Balanço Patrimonial Consolidado;

**DETERMINAÇÃO N.º 7**

- observar o correto registro das contas no Balanço Patrimonial Consolidado, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64, tendo em vista que tal saldo não comporta valor negativo;

**RESSALVA N.º 8**

- divergência entre o valor do Patrimônio Líquido do exercício de 2016, evidenciado na coluna “exercício anterior”, do Balanço Patrimonial Consolidado, apresentado nesta Prestação de Contas (R\$ 1.186.964.260,16), e o valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que constava na Prestação de Contas de 2016 (R\$ 794.980.579,37);

**DETERMINAÇÃO N.º 8**

- observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN n° 634/13 c/c Portaria STN n° 840/16;

**RESSALVA N.º 9**

- divergência de R\$ 75.973.831,58 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$ 1.278.196.824,42) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 1.202.222.992,84);

**DETERMINAÇÃO N.º 9**

- observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN n° 634/13 c/c Portaria STN n° 840/16;

**RESSALVA N.º 10**

- o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do Regime Próprio de Previdência Social do Município foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não

comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98;

#### DETERMINAÇÃO N.º 10

- providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS;

#### RESSALVA N.º 11

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

#### DETERMINAÇÃO N.º 11

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

#### RESSALVA N.º 12

- as despesas a seguir, classificadas na função 12 - Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por não pertencerem ao exercício de 2017, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00 e artigo 21 da Lei nº 11.494/07:

<i>Data do empenho</i>	<i>N.º do empenho</i>	<i>Histórico</i>	<i>Credor</i>	<i>Subfunção</i>	<i>Fonte de recurso</i>	<i>Valor - R\$</i>
02/01/17	10	MM. Nº 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	375.945,28
<i>Subtotal - Recursos Ordinários</i>						375.945,28

	13	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Educação Infantil	Transferências do FUNDEB -60%	82.454,04
02/01/17	14	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB -60%	1.151.519,12
02/01/17	15	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Educação Especial	Transferências do FUNDEB -60%	91.301,14
02/01/17	18	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB -60%	419.972,30
<i>Subtotal - FUNDEB</i>						1.745.246,60
<b>TOTAL</b>						<b>2.121.191,88</b>

### **DETERMINAÇÃO N.º 12**

- observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 - Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n° 101/00 e o artigo 21 da Lei n.º 11.494/07;

### **RESSALVA N.º 13**

- divergência de R\$ 51.122,60 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$ 544.945.074,00) e as receitas consignadas no Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (R\$ 544.893.951,40);

### **DETERMINAÇÃO N.º 13**

- observar o correto registro das receitas nos relatórios da LRF e nos demonstrativos contábeis, em cumprimento ao artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64;

**RESSALVA N.º 14**

- encaminhamento das informações sobre os gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a fonte ordinários;

**DETERMINAÇÃO N.º 14**

- 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;

**RESSALVA N.º 15**

- o valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2018 apurado na prestação de contas em tela (R\$ 2.594.053,36) é inferior ao registrado pelo município no balancete do FUNDEB (R\$ 2.765.343,51), resultando numa diferença de R\$171.290,15;

**DETERMINAÇÃO N.º 15**

- observar a correta movimentação dos recursos do FUNDEB, com vistas ao cumprimento do artigo 21 da Lei n° 11.494/07 c/c o artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

**RESSALVA N.º 16**

- as despesas a seguir, classificadas na função 10 - Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício de 2017, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
12.01.17	004	MM. N° 007/2017/SAD.SUGEP REFERENTE A PAGAMENTO DEZEMBRO/2016 FOLHA DE FÉRIAS A SEREM PAGAS EM JANEIRO DE 2017.	MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS	ATENÇÃO BÁSICA	ORDINÁRIOS	478.451,02

<i>Data do empenho</i>	<i>N.º do empenho</i>	<i>Histórico</i>	<i>Credor</i>	<i>Subfunção</i>	<i>Fonte de recurso</i>	<i>Valor – R\$</i>
21.02.17	246	PROC. 2016025253 - PARA PAGAMENTO DA CONFISSÃO DE DÍVIDA DOS SERVIÇOS REALIZADOS DE HIGIENIZAÇÃO HOSPITALAR, PRESTADOS PELOS PRÓPRIOS COOPERADOS NO HOSPITAL GERAL DA JAPUÍBA NO PERÍODO DE 01/12/2016 A 31/12/2016, SEM COBERTURA CONTRATUAL.	COOPSEGE - COOPERATIVA DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇO	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	ORDINÁRIOS	253.707,32
21.02.17	247	PROC. 2016025257 - PARA PAGAMENTO DA CONFISSÃO DE DÍVIDA DOS SERVIÇOS REALIZADOS DE HIGIENIZAÇÃO HOSPITALAR, PRESTADOS PELOS PRÓPRIOS COOPERADOS NO HOSPITAL GERAL DA JAPUÍBA NO PERÍODO DE 21/11/2016 A 30/11/2016, SEM COBERTURA CONTRATUAL.	COOPSEGE - COOPERATIVA DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇO	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	ORDINÁRIOS	84.569,10
23.02.17	248	PROCESSO 2016025217 - RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE AOS SERVIÇOS LABORATORIAIS PRESTADOS NO PERÍODO DE 21/11/2016 A 20/12/2016.	CDB- CENTRO DE DIAGNOSTICO BIOMEDICO	ATENÇÃO BÁSICA	ORDINÁRIOS	297.920,78
07.06.17	492	PROC. 201709525 - REFERENTE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PACIENTES EM TRATAMENTO FORA DOMICILIO DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE, SEM COBERTURA CONTRATUAL, NOS MESES DE NOVEMBRO E DEZEMBRO DE 2016 - MM N° 281/2017/SSA.SUGER.	COSTA VERDE TRANSPORTES LTDA	ATENÇÃO BÁSICA	ORDINÁRIOS	281.140,00
<b>TOTAL</b>						<b>1.395.788,22</b>

### **DETERMINAÇÃO N.º 16**

- observar a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00;

**RESSALVA N.º 17**

- o município não realiza suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, registrando que também houve a movimentação através da Prefeitura Municipal (PM) e da Fundação Hospital Geral da Japuíba (FHGJ);

**DETERMINAÇÃO N.º 17**

- observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

**RESSALVA N.º 18**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 18**

- implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas na Constituição Estadual, Lei Complementar Federal nº131/09, Lei Complementar Federal nº101/00, Lei Federal nº 12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência;

**RESSALVA N.º 19**

- o certificado de auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto à regularidade das contas com ressalvas ou irregularidade das contas, não especificou as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental;

**DETERMINAÇÃO N.º 19**

- providenciar para que, quando o certificado de auditoria emitir parecer conclusivo quanto à regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas, especifiquem-se as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

**RESSALVA N.º 20**

- 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 20**

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

II - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal,

apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este tribunal nas contas de governo**;

III - pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor Fernando Antônio Ceciliano Jordão, atual Prefeito Municipal de Angra dos Reis, para que seja alertado:

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

(ii) quanto ao **déficit financeiro de R\$ 167.295.252,56** 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 em hipótese de não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

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

(iv) **quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e**

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

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

(vi) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, serão consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

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

(viii) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo a gastos em saúde, a ser utilizada na prestação de contas

de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020, segundo a qual, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;

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

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

(xi) quanto à necessidade de adoção de providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei n° 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social (RPPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar n° 101/00, ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, ao Instituto de Previdência do Município, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do Processo TCE-RJ n° 210.477-4/18, a partir das contas de governo do exercício de 2019, a serem encaminhadas ao TCE em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;

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

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

GC-6,

**MARIANNA M. WILLEMANN  
RELATORA**

FF12-18