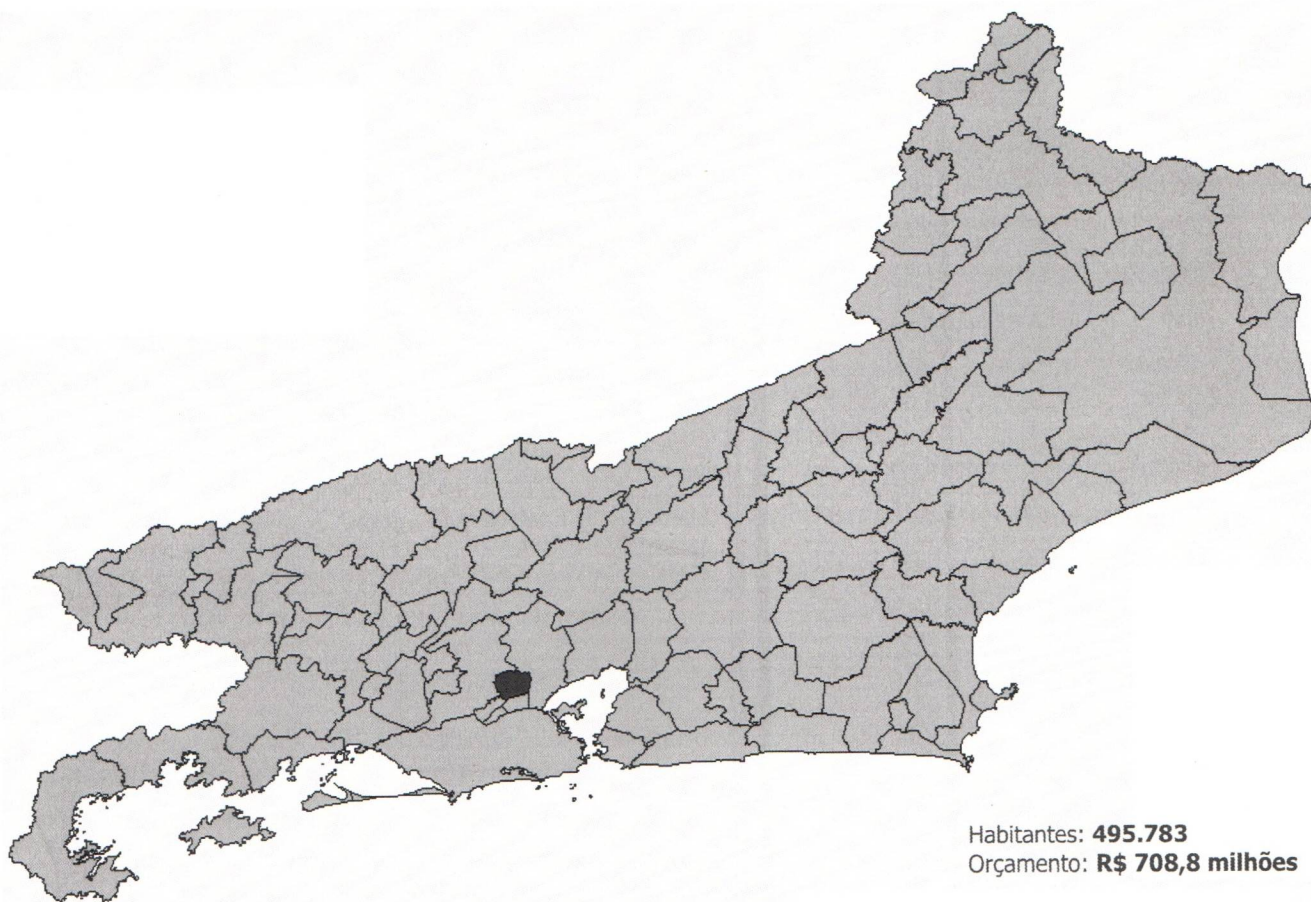


# PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: **495.783**  
Orçamento: **R\$ 708,8 milhões**



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO**

PREFEITO

EXERCÍCIO  
**2017**



**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município	16
Tabela 2 — Limite de Crédito Suplementar	19
Tabela 3 — Suplementações ao Orçamento	19
Tabela 4 — Alterações Orçamentárias	20
Tabela 5 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2017	21
Tabela 6 — Arrecadação no Exercício de 2017	21
Tabela 7 — Composição das Receitas Orçamentárias	23
Tabela 8 — Evolução da Dívida Ativa	23
Tabela 9 — Receitas de Competência do Município	24
Tabela 10 — Execução Orçamentária da Despesa	25
Tabela 11 — Despesa Executada por Função	26
Tabela 12 — Despesas Executadas em 2017	26
Tabela 13 — Despesas Correntes	26
Tabela 14 — Despesas de Capital	27
Tabela 15 — Despesa de Investimentos em Relação à Despesa Total	27
Tabela 16 — Restos a Pagar	27
Tabela 17 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa	29
Tabela 18 — Metas Fiscais para o Exercício	30
Tabela 19 — Resultado Orçamentário	31
Tabela 20 — Apuração do Superávit/Deficit Financeiro	31
Tabela 21 — Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício	31
Tabela 22 — Balanço Patrimonial Consolidado	33
Tabela 23 — Resultado Patrimonial	33
Tabela 24 — Situação Patrimonial Líquida	33
Tabela 25 — Repasses ao RPPS	37
Tabela 26 — Repasses ao RGPS	38
Tabela 27 — Cálculo da Receita Corrente Líquida	43
Tabela 28 — Evolução da Dívida Consolidada	44
Tabela 29 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal	45
Tabela 30 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação	52
Tabela 31 — Registro das Despesas com Educação	53
Tabela 32 — Demonstrativo do Total das Despesas Realizadas em MDE – Função 12	54
Tabela 33 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais	55
Tabela 34 — Fonte de Recursos: Impostos e Transferência de Impostos	56
Tabela 35 — Resultado do Ideb	59

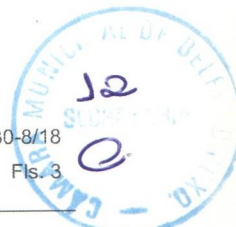


Tabela 36 — Resultado das Transferências do Fundeb	63
Tabela 37 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério	63
Tabela 38 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2018	71
Tabela 39 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa	74
Tabela 42 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS	75
Tabela 43 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2016	80
Tabela 44 — Repasse Permitido	81
Tabela 43 — Orçamentação e Execução do Repasse	82
Tabela 46 — Receitas de Royalties	83
Tabela 47 — Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties	84
Tabela 48 — Grau de Dependência dos Recursos de Royalties	85

**SUMÁRIO**

<b>1</b>	<b>RELATÓRIO</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>VOTO</b>	<b>13</b>
2.1	Introdução	13
2.2	Aspectos Formais	15
2.2.1	Estrutura Administrativa do Município	15
2.2.2	Prazo de Envio da Prestação de Contas	15
2.2.3	Instrumentos de Planejamento	16
2.2.4	Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal	16
2.2.5	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	17
2.3	Planejamento Orçamentário	17
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	17
2.3.2	Plano Plurianual (PPA)	18
2.3.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	18
2.3.4	Lei Orçamentária Anual (LOA)	18
2.4	Receitas	20
2.4.1	Receita Arrecadada versus Receita Prevista	20
2.4.2	Composição da Receita Arrecadada	23
2.4.3	Da Receita da Dívida Ativa	23
2.4.4	Das Receitas de Competência do Município	24
2.4.5	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	24
2.5	Despesas	25
2.5.1	Execução Orçamentária da Despesa	25
2.5.2	Metas Fiscais	30
2.5.3	Resultado Orçamentário	30
2.5.4	Resultado Financeiro	31
2.6	Resultado Patrimonial	32
2.6.1	Balanço Patrimonial	32
2.7	Previdência	34
2.7.1	Resultado Previdenciário	34
2.7.2	Contribuições Previdenciárias	37
2.7.3	Certificado de Regularidade Previdenciária	41
2.7.4	Das Auditorias Realizadas	42



<b>2.8</b>	<b>Limites Constitucionais e Legais</b>	<b>42</b>
2.8.1	Receita Corrente Líquida (RCL)	42
2.8.2	Dívida Consolidada ou Fundada	43
2.8.3	Regra de Ouro	44
2.8.4	Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	45
2.8.5	Limite para Concessão de Garantia	45
2.8.6	Despesas com Pessoal	45
2.8.7	Educação	49
2.8.8	Saúde	72
2.8.9	Repasse Financeiro para a Câmara Municipal	80
<b>2.9</b>	<b>Demais Aspectos Relevantes</b>	<b>82</b>
2.9.1	Conselho de Alimentação Escolar	82
2.9.2	Conselho Municipal de Assistência Social	82
2.9.3	<i>Royalties</i>	83
2.9.4	Transparência na Gestão Fiscal	85
2.9.5	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)	86
<b>2.10</b>	<b>Controle Interno</b>	<b>88</b>
2.10.1	Das Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior	88
2.10.2	Do Certificado de Auditoria	89
<b>3</b>	<b>CONCLUSÃO E VOTO</b>	<b>90</b>

## **1 RELATÓRIO**

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 214.330-8/18  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE BERFORD ROXO  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017  
**GESTOR:** WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO – PREFEITO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PROPOSTAS DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÁXIMO EM DESPESA COM PESSOAL. DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM AÇÕES DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB. DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE SEGUNDO METODOLOGIA EMPREGADA PELO MPE. DESCUMPRIMENTO DE REGRAS DE GESTÃO PREVIDENCIÁRIA. APRESENTAÇÃO DE DEFESA COMPLEMENTAR INTEMPESTIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NOVA DILIGÊNCIA INTERNA PARA REEXAME DOS AUTOS PELAS INSTÂNCIAS INSTRUTIVAS. CONHECIMENTO *IN CASU* DAS RAZÕES DE DEFESA COMPLEMENTARES. PRINCÍPIOS DO FORMALISMO MODERADO E DA VERDADE MATERIAL. DEFESA COMPLEMENTAR SANEADORA DAS IRREGULARIDADES REMANESCENTES. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE

**CONTROLE EXTERNO.**

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Belford Roxo, relativa ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Wagner dos Santos Carneiro, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 125, incisos I e II, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (2ª CAC) formalizou Ofício Regularizador (Processo TCE-RJ nº 216.966-7/18), apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 12/06/2018.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal, de forma tempestiva, os documentos solicitados, constituindo o Documento TCE-RJ nº 016.197-2/18.

Após primeira análise, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município de Belford Roxo, relativas ao exercício de 2017, em face das seguintes Irregularidades:

**IRREGULARIDADE Nº 1**

*O Município realizou transferência parcial ao RPPS da contribuição retida dos servidores, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no Art. 1º, inciso II da Lei Federal 9.717/98.*

**IRREGULARIDADE Nº 2**

*O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores ao RGPS, contrariando o previsto nas alíneas "a" e "b", inciso I, artigo 30 da Lei Federal n.º 8.212/91.*

**IRREGULARIDADE Nº 3**

*O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 3º quadrimestre de 2013, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2017 com estas despesas ainda acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea "b", inciso III, artigo 20 da citada Lei.*

**IRREGULARIDADE N.º 4**

*O município aplicou 24,97% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.*

**IRREGULARIDADE N.º 5**

*Utilização de 89,84% dos recursos recebidos do Fundeb em 2017, restando a empenhar 10,16%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.*

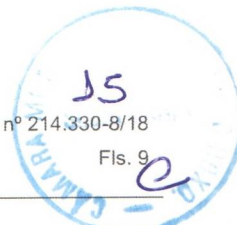
O Ministério Público Especial (MPE) manifestou-se pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas do Governo do Município de Belford Roxo, relativas ao exercício de 2017, estando parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo, agrupando as Irregularidades n.ºs 1 e 2 da instância técnica e convertendo as demais impropriedades acerca da gestão previdenciária na Irregularidade n.º 1 de seu parecer.

O *Parquet* de Contas acrescenta, ainda, a Irregularidade n.º 5, referente ao não cumprimento do limite mínimo de 15% (quinze por cento) das receitas de impostos e transferências de impostos prevista nos arts. 7º e 24 da Lei Complementar n.º 141/12 c/c o art. 198, inciso II, § 2º, da Constituição Federal, para aplicação em ações e serviços públicos de saúde, conforme transcrito a seguir:

**IRREGULARIDADE N.º 1**

*Inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, em especial as a seguir destacadas, contrariando o caráter contributivo e solidário do RPPS e RGPS, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e recebimento de recursos da compensação financeira entre RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º Lei Federal nº 9.717/98, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00:*

*a) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi*



constatado um deficit previdenciário de R\$5.054.937,88;

b) Repasse parcial da contribuição previdenciária dos servidores devida ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, e que pode vir a caracterizar, em tese, crime de Apropriação Indébita Previdenciária previsto no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/40);

c) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;

d) Repasse parcial da contribuição previdenciária dos servidores devida ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, e que pode vir a caracterizar, em tese, crime de Apropriação Indébita Previdenciária previsto no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/40);

e) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS;

f) Último Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município datado de 27.09.2011, estando com sua validade vencida desde 26.03.2012.

#### **IRREGULARIDADE N.º 2**

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 3º quadrimestre de 2013, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2017 com estas despesas ainda acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

#### **IRREGULARIDADE N.º 3**

O município aplicou 24,97% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

#### **IRREGULARIDADE N.º 4**

Utilização de 89,84% dos recursos recebidos do Fundeb em 2017, restando a empenhar 10,16%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

#### **IRREGULARIDADE N.º 5**

O Governo do Município de Belford Roxo não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, consoante prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal n.º 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ao destinar para este fim o percentual de 11,52%, conforme apurado no item 4.3.3 deste parecer.

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

Em atendimento aos termos da referida Comunicação, o Prefeito Municipal, Sr. Wagner dos Santos Carneiro, foi cientificado da referida decisão e compareceu aos autos solicitando e obtendo vista do processo, tendo protocolizado, em 05/11/2018, suas razões de defesa, por meio do Documento TCE-RJ nº 34.020-3/18.

Em prosseguimento, apesar de consignar em sua instrução que os documentos apresentados pela defesa não afastam as irregularidades previdenciárias, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas, considerando a regra de transição estabelecida pelo Plenário desta Corte no Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, reforma seu entendimento quanto às implicações de débitos de natureza previdenciária nas Prestações de Contas de Governo do exercício de 2017 e converte as Irregularidades nºs 1 e 2 nas Impropriedades nºs 6 e 8. Todavia, rejeita as razões de defesa do responsável quanto às Irregularidades nºs 3, 4 e 5 de sua primeira instrução e mantém seu entendimento pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município.

O douto Ministério Público Especial, ao analisar as razões de defesa do responsável, entende que as alegações apresentadas não elidiram as Irregularidades apontadas em seu parecer e não acolhe os argumentos da defesa, opinando, novamente, pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município.

Em seguida, foram protocolizados nesta Corte, intempestivamente, nos dias 11/12/2018 e 29/01/2019, os Documentos TCE-RJ nºs 38.145-7/18, 3.210-9/19 e 3.218-1/19 – juntados aos autos em 13/12/2018, 29/01/2019 e 30/01/2019, respectivamente –, referentes a razões de defesa complementares do Município acerca das Irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo e pelo *Parquet* de Contas.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação

TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 24/01/2019.

**É o Relatório. Passo ao meu Voto.**

O art. 45, § 6º, do Regimento Interno, acrescentado recentemente pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, passou a prever que, após o esgotamento do prazo concedido para defesa, **“não será admitida a apresentação de quaisquer manifestações ou defesas complementares”**, a obstar a Diligência Interna para reexame dos autos pelas instâncias instrutivas.

Para fins de melhor compreensão do que se está a tratar, passo a transcrever, na íntegra, o art. 45 do Regimento deste Tribunal, acompanhado de seus respectivos parágrafos, *in verbis*:

*Art. 45. O exame das contas prestadas anualmente pelos Prefeitos dos Municípios sob jurisdição do Tribunal de Contas, para emissão do Parecer Prévio Conclusivo a que se refere o art. 125, inciso I, da Constituição Estadual (Emenda Constitucional nº 04/91), será feito de acordo com o disposto neste Regimento Interno e em deliberações próprias. § 1º Concluída a análise pela Secretaria-Geral de Controle Externo e pelo Ministério Público Especial, o processo será encaminhado ao Relator para que, em decisão monocrática, comunique o(s) responsável(eis) ou procurador legalmente constituído, abrindo-lhe(s) a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados a partir da ciência da decisão, se assim entender necessário, apresentar manifestação escrita. § 2º A comunicação de que trata o § 1º será efetuada preferencialmente por meio eletrônico. § 3º A vista dos autos será concedida pela Coordenadoria de Prazos e Diligências. § 4º Apresentada a manifestação, o processo será de imediato encaminhado à Coordenadoria competente, para que no prazo de 05 (cinco) dias proceda à análise. Em seguida, os autos seguirão ao Ministério Público Especial, para que se manifeste em igual prazo. § 5º Na hipótese de não haver sido apresentada a manifestação, o processo será encaminhado diretamente ao gabinete do Relator. § 6º Não será admitida a apresentação de quaisquer manifestações ou defesas complementares após o esgotamento do prazo estabelecido no § 1º.*

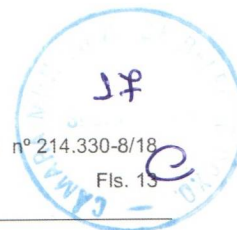
A partir de uma interpretação teleológica e sistêmica dos §§ 1º ao 6º, todos do art. 45 do Regimento Interno, entendo que o novel dispositivo regimental consubstanciado no § 6º visou obstar novo exame do feito pelas instâncias instrutivas, mediante sucessivas Diligências Internas que poderiam, em tese, ser determinadas pelo Plenário, o que impediria a emissão de Parecer Prévio por este

Tribunal no prazo constitucionalmente estabelecido.

Assim sendo, não reputo possível interpretar o aludido dispositivo regimental de forma meramente literal, o que impediria o próprio Relator do feito de examinar eventual defesa apresentada intempestivamente – no âmbito de seu próprio Gabinete – e que poderia ser considerada conforme as circunstâncias de cada caso concreto, à luz dos princípios do formalismo moderado e da verdade material, que regem a processualística de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas.

Por outro lado, a formulação de Diligência Interna ao Corpo Instrutivo para fins de exame de defesa intempestiva contrariaria, em meu entendimento, a própria finalidade da norma regimental consubstanciada no § 6º do art. 45 do Regimento Interno, razão pela qual **passo a apresentar Voto, em cujo bojo procedo ao Conhecimento *In Casu* das razões de defesa complementares**, de forma a se evitar quaisquer alegações de cerceamento de defesa, **para fins de emissão de Parecer Prévio.**

Nesse sentido, ressalto que a apreciação, por este Relator, das razões de defesa apresentadas pelo Prefeito, por meio dos Documentos TCE-RJ nºs 34.020-3/18, 38.145-7/18, 3.210-9/19 e 3.218-1/19, dar-se-á na forma dos itens 2.7.2, 2.8.6, 2.8.7.4, 2.8.7.6.5 e 2.8.8.4 deste Voto.



## 2 VOTO

### 2.1 Introdução

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

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

O Tribunal de Contas, portanto, desempenha papel primordial na avaliação da gestão pública e, no intuito de precisar sua atuação, trago à baila as lições de Rocha<sup>1</sup>, que, ao definir as várias concepções da *accountability*, traduz o intento da análise empreendida pelas Cortes de Contas nacionais:

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

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

Dessa forma, cabe ao Tribunal de Contas a apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo, buscando sua conformidade às leis e às normas (controle burocrático), por meio da análise dos dados e das informações apresentados, dos Relatórios Orçamentários, dos Demonstrativos Contábeis e do parecer do Controle Interno<sup>2</sup>.

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

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

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

<sup>2</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:  
[...]

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



## 2.2 Aspectos Formais

### 2.2.1 Estrutura Administrativa do Município

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

**Quadro 1 - Composição de Órgãos e Entidades do Município de Belford Roxo**

Administração Direta		
Órgão	Operacionalizado (sim/não)	Contabilidade segregada (sim/não)
Prefeitura Municipal		
Câmara Municipal		
Fundo Municipal de Saúde	SIM	SIM
Fundo Municipal de Assistência Social	SIM	SIM
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	SIM	SIM
Fundo Municipal da Procuradoria Geral do Município de Belford Roxo	SIM	SIM
Fundo Municipal de Meio Ambiente	NÃO	NÃO
Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social	SIM	SIM
Administração Indireta		
Instituto de Previdência dos Servidores Públicos	SIM	SIM
Fundação de Desenvolvimento Social	SIM	SIM
Empresas Públicas Dependentes		
NÃO POSSUI		
Empresas Públicas Não Dependentes		
Companhia de Desenvolvimento Social de Belford Roxo	NÃO	NÃO

Fonte: Arquivo digital "03. Relação de órgãos da Administração Municipal (Modelo 2)" anexado em 20/04/2018.

### 2.2.2 Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Sessão Legislativa de 2018 do Município foi inaugurada em 20/02/2018, portanto, a presente Prestação de Contas foi encaminhada, de forma tempestiva, em 20/04/2018, conforme estabelecido no art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18,

uma vez que a lei orgânica não dispõe de forma diversa.

### 2.2.3 Instrumentos de Planejamento

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

Tabela 1 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município

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

(\*) Documento digital anexado em 20/04/2018.

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

### 2.2.4 Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal

Conforme evidenciado na tabela a seguir, foram encaminhados todos os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal (referentes ao Poder Executivo):

Quadro 2 - Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal

Descrição – RREO	Processo TCE-RJ nº
<b>Exercício de 2017</b>	
1º bimestre	206.731-6/17
2º bimestre	208.272-4/17
3º bimestre	216.170-8/17
4º bimestre	222.017-4/17
5º bimestre	228.472-0/17
6º bimestre	203.375-9/18
Descrição – RGF	Processo TCE-RJ nº
<b>Exercício de 2017</b>	
1º semestre	208.271-0/17
2º semestre	222.020-1/17
3º semestre	203.376-3/18

## 2.2.5 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

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

De acordo com o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, as Prestações de Contas de Governo dos Municípios devem ser apresentadas de forma consolidada, abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades dos Poderes do Município, assim como dos fundos.

Ressalto que, com a adoção da nova contabilidade aplicada ao setor público, fica caracterizada uma aproximação com as normas internacionais e a necessária convergência das normas contábeis aos padrões internacionais, de forma que as Demonstrações Contábeis sejam transparentes, confiáveis e comparáveis. Destaco que foram encaminhadas pelo Município todas as demonstrações contábeis consolidadas

## 2.3 Planejamento Orçamentário

### 2.3.1 Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

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

Com esse intento, a LRF e a Lei 4.320/64 preveem a elaboração e a publicação de um conjunto de instrumentos de transparência da gestão fiscal — relatórios financeiros —, que serão analisados nos tópicos seguintes.

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

#### 2.3.1.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

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

#### 2.3.1.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

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

#### 2.3.2 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2014/2017, foi instituído pela Lei Municipal nº 1.498/13, e definiu as prioridades estratégicas de Governo.

#### 2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para o exercício de 2017, foi estabelecida por meio da Lei Municipal nº 194/17.

#### 2.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município, para o exercício de 2017, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 1.541/17, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 707.279.800,00 (setecentos e sete milhões, duzentos e setenta e nove mil e oitocentos reais), contemplando os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

A LOA poderá sofrer ajustes no decorrer do exercício, mediante créditos adicionais, que podem ser especiais (despesa não consignada inicialmente na LOA), suplementares (atender despesa insuficientemente dotada na LOA) ou extraordinários (atender despesas urgentes e imprevisíveis) ou por outras

alterações, como a troca da fonte de recurso ou alteração na modalidade de aplicação.

#### 2.3.4.1 Autorização para Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2017 do Município de Belford Roxo, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 30% (trinta por cento) do total do orçamento, conforme tabela a seguir:

**Tabela 2 — Limite de Crédito Suplementar**

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	<b>707.279.800,00</b>
Limite para abertura de créditos suplementares: 30,00%	<b>212.183.940,00</b>

Fonte: arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 20/04/2018.

#### 2.3.4.2 Alterações Orçamentárias

Com base no Demonstrativo da Relação de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais, apresentado pela administração municipal, o Corpo Instrutivo elabora tabela com as alterações orçamentárias no exercício, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais para efeito de limite, no montante de R\$ 141.845.051,00 (cento e quarenta e um milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil e cinquenta e um reais), encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme, resumidamente, apresento:

**Tabela 3 — Suplementações ao Orçamento**

Alterações	Fonte de recursos		
	Anulação		246.572.591,00
	Excesso - Outros		1.404.424,53
	Superavit		163.000,00
	Convênios		0,00
	Operação de crédito		0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>248.140.015,53</b>
<b>(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)</b>			<b>106.294.964,53</b>
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)</b>			<b>141.845.051,00</b>
<b>(D) Limite autorizado na LOA</b>			<b>212.183.940,00</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" e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA - Quadro A.1".

### 2.3.4.3 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, tendo em vista a abertura de créditos adicionais, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 708.847.224,53 (setecentos e oito milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, duzentos e vinte e quatro reais e cinquenta e três centavos), configurando um acréscimo de 0,22% (zero vírgula vinte e dois por cento) em relação ao orçamento inicial, conforme demonstrado na tabela seguinte:

**Tabela 4 — Alterações Orçamentárias**

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	707.279.800,00
(B) Alterações:	248.140.015,53
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 248.140.015,53	
Créditos especiais 0,00	
(C) Anulações de dotações	246.572.591,00
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	708.847.224,53
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	708.847.224,53
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2017	708.847.224,60
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	-0,07

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2017, Processo TCE-RJ nº 203.375-9/18.

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

## 2.4 Receitas

### 2.4.1 Receita Arrecadada versus Receita Prevista

Verifico que o comportamento da arrecadação municipal, no exercício de 2017, tendo por parâmetro à previsão inicial, resultou numa insuficiência de arrecadação, no montante de R\$ 132.605.005,59 (cento e trinta e dois milhões, seiscentos e cinco mil, cinco reais e cinquenta e nove centavos), conforme a tabela a

seguir:

**Tabela 5 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2017**

Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	618.392.940,00	618.392.940,00	559.744.985,07	-58.647.954,93	-9,48%
Receitas de capital	58.357.860,00	58.357.860,00	5.892.181,67	-52.465.678,33	-89,90%
Receita intraorçamentária	30.529.000,00	30.529.000,00	9.037.627,67	-21.491.372,33	-70,40%
<b>Total</b>	<b>707.279.800,00</b>	<b>707.279.800,00</b>	<b>574.674.794,41</b>	<b>-132.605.005,59</b>	<b>-18,75%</b>

Fonte: Previsão inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

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

O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário Consolidado guarda paridade com o Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada e com receita registrada no Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2017.

#### 2.4.1.1 Da Insuficiência da Arrecadação Apurada

O Município arrecadou 81,25% (oitenta e um vírgula vinte e cinco por cento) das receitas inicialmente previstas na LOA, conforme tabela seguinte:

**Tabela 6 — Arrecadação no Exercício de 2017**

Natureza	Previsão Inicial (R\$)	Arrecadação (R\$)	Variação (%)
Receita Total	707.279.800,00	574.674.794,41	81,25%

Fonte: Previsão inicial: LOA e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

O Corpo Técnico esclarece que a frustração da receita foi impactada, de forma significativa, pela não ocorrência de transferência de capital, fonte convênios, no valor de R\$ 53.012.520,66 (cinquenta e três milhões, doze mil, quinhentos e vinte reais e sessenta e seis centavos), conforme registro constante no Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

O Ministério Público Especial, por sua vez, destaca que a insuficiência de receita deriva da ineficiência de arrecadação própria do Município e opina em seu

parecer que a baixa participação das receitas próprias arrecadadas pelo Município deva ensejar motivo de Impropriedade e Determinação, nos seguintes termos, *in verbis*:

*Ressalto que a receita arrecadada diretamente pelo Município, oriunda do seu poder de tributar, representa 10,68% da receita total do exercício, conforme quadro do relatório técnico de fl. 24.*

*A dívida ativa, do exercício de 2016 para 2017, apresentou acréscimo de 197,12% e arrecadação de 0,59% do estoque existente de 31.12.2016, conforme evidenciam os quadros de fl. 25.*

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

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

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

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

A despeito de não ter atingido o valor inicialmente previsto na LOA, observo que o montante arrecadado, à exceção das receitas de capital, encontra-se razoavelmente próximo aos parâmetros estabelecidos no planejamento orçamentário, razão pela qual não correlacionarei a insuficiência de arrecadação com a ineficiência da administração tributária do Município, tampouco com a elaboração de um orçamento superestimado.

Não obstante, friso que Município deve aprimorar suas estimativas e proceder ao acompanhamento constante da execução orçamentária durante o exercício, de modo a evitar a ocorrência de desequilíbrio orçamentário, adotando, para tanto, as medidas previstas no art. 9º da Lei Complementar nº 101/00.



## 2.4.2 Composição da Receita Arrecadada

As receitas tributárias do Município respondem por 10,68% (dez vírgula sessenta e oito por cento) do total arrecadado em 2017, registrando um percentual inferior ao apurado no exercício anterior.

As receitas decorrentes de transferências, as quais constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, representam 77,46% (setenta e sete vírgula quarenta e seis por cento) do total arrecadado.

Tabela 7 — Composição das Receitas Orçamentárias

Descrição	Valor arrecadado em 2017 R\$	Participação em relação à receita total (Em %)	
		2017	2016
Receitas tributárias	61.385.084,78	10,68%	11,79%
Receitas de transferências	445.155.755,78	77,46%	78,25%
Outras receitas	68.133.953,85	11,86%	9,96%
(-) Deduções da receita – outras	0,00	0,00%	0,00%
<b>Receita total</b>	<b>574.674.794,41</b>	<b>100,00%</b>	
(-) Receitas intraorçamentárias	9.037.627,67		
<b>Receita efetivamente arrecadada</b>	<b>565.637.166,74</b>		

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 e Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17.

## 2.4.3 Da Receita da Dívida Ativa

O valor arrecadado em Dívida Ativa, no exercício de 2017, representou 0,59% (zero vírgula cinquenta e nove por cento) do saldo existente em 2016. As contas<sup>3</sup> de dívida ativa tributária e não tributária registram variação aumentativa em seu saldo da ordem de 197,12% (cento e noventa e sete vírgula doze por cento) em relação ao exercício anterior, conforme tabela a seguir:

Tabela 8 — Evolução da Dívida Ativa

Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Saldo atual - 2017 (B) R\$	Variação % C = B/A
871.946.004,61	2.590.732.311,02	197,12%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17 e Balanço Patrimonial Consolidado

**Nota:** deve-se ressaltar que, conforme demonstrativo constante do arquivo digital "28-Demonstrativo da Dívida Ativa", datado de 20/04/2018, foi realizado registro contábil, em 29/12/2017, de reconhecimento de dívida ativa correspondente ao exercício de 2016, no montante de R\$ 1.124.280.744,73.

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

#### 2.4.4 Das Receitas de Competência do Município

As receitas de competência tributária, diretamente arrecadadas pelo Município, excluídas as do Instituto de Previdência Próprio, em comparação ao total da receita corrente representaram 16,97% (dezesseis vírgula noventa e sete por cento) do total:

Tabela 9 — Receitas de Competência do Município

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Previsão Inicial (A)	Arrecadação (B)	% Arrecadado (B/A)
1112.01.00 - ITR diretamente arrecadado	0,00	0,00	-
1112.02.00 - IPTU	13.275.000,00	14.490.286,6	109,15%
1112.04.00 - IRRF	13.461.800,00	11.351.076,6	84,32%
1112.08.00 - ITBI	775.800,00	1.600.690,68	206,33%
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	24.610.200,00	24.092.508,6	97,90%
1120.00.00 - Taxas	9.416.700,00	9.850.522,17	104,61%
1130.00.00 - Contribuição Melhoria	0,00	0,00	-
1230.00.00 - Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	24.286.500,00	25.091.004,0	103,31%
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00	0,00	-
1911.00.00 - Multa e juros de mora dos tributos	90.400,00	222.978,35	246,66%
1913.00.00 - Multa e juros de mora da dívida ativa dos tributos	2.765.080,00	2.051.157,23	74,18%
1931.00.00 - Dívida ativa de tributos	7.923.140,00	3.053.609,53	38,54%
<b>(A) Subtotal</b>	<b>96.604.620,00</b>	<b>91.803.833,9</b>	<b>95,03%</b>
(B) Deduções da Receita	0,00	0,00	-
<b>(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)</b>	<b>96.604.620,00</b>	<b>91.803.833,9</b>	<b>95,03%</b>
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS		541.122.509,	
<b>(E) Percentual alcançado (C/D)</b>		<b>16,97%</b>	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

#### 2.4.5 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

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

Observo que, nos autos dos Processos TCE-RJ nº 218.986-3/14 (ISS) e 218.923-3/15 (IPTU e ITBI), estão descritas as irregularidades e ineficiências identificadas na gestão dos tributos municipais.

Em face dos resultados advindos das retrocitadas auditorias, bem como de seus respectivos trabalhos de monitoramento, o Corpo Instrutivo, em sua análise técnica, opina por alertar ao atual Prefeito que ocorrerão novas auditorias de

monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, a fim de que seus resultados sejam considerados para avaliação da gestão, quando da apreciação das Contas de Governo.

Desse modo, acompanho o entendimento manifestado pelo Corpo Instrutivo, no sentido de que o jurisdicionado seja **alertado** quanto à realização das mencionadas auditorias.

## 2.5 Despesas

### 2.5.1 Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2017 representaram 86,44% (oitenta e seis vírgula quarenta e quatro por cento) das despesas autorizadas, resultando numa economia orçamentária de R\$ 96.149.694,11 (noventa e seis milhões, cento e quarenta e nove mil, seiscentos e noventa e quatro reais e onze centavos), conforme tabela a seguir:

Tabela 10 — 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	707.279.800,00	708.847.224,53	612.697.530,42	569.134.981,15	515.283.979,08	86,44%	96.149.694,11

Fonte: Dotação inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais", Anexos 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 e Balanço Orçamentário - arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados"

**Nota:** Incluídas as despesas intraorçamentárias.

O valor da despesa empenhada, no montante de R\$ 612.697.530,40 (seiscentos e doze milhões, seiscentos e noventa e sete mil, quinhentos e trinta reais e quarenta centavos), informada no Balanço Orçamentário Consolidado, guarda paridade com o Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 e com o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2017.

A despesa realizada, por função, está representada na tabela a seguir. As funções Educação, Saúde e Administração foram responsáveis por 75,17% (setenta e cinco vírgula dezessete por cento) das despesas do Município.

**Tabela 11 — Despesa Executada por Função**

Código	Função	Despesa empenhada	% em relação ao
12	Educação	199.813.696,69	32,61%
10	Saúde	141.786.284,82	23,14%
04	Administração	119.003.725,39	19,42%
15	Urbanismo	68.792.362,19	11,23%
09	Previdência Social	32.715.040,72	5,34%
28	Encargos Especiais	17.715.097,35	2,89%
01	Legislativa	13.678.074,12	2,23%
11	Trabalho	12.655.393,51	2,07%
08	Assistência Social	3.278.382,65	0,54%
06	Segurança Pública	2.045.276,82	0,33%
26	Transportes	731.519,24	0,12%
17	Saneamento	264.945,38	0,04%
27	Desporto e Lazer	217.731,54	0,04%
	<b>TOTAL</b>	<b>612.697.530,42</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

As despesas correntes representaram 94,28% (noventa e quatro vírgula vinte e oito por cento) das despesas executadas no exercício sob análise, enquanto as despesas de capital respondem por 5,72% (cinco vírgula setenta e dois por cento), conforme a tabela seguinte:

**Tabela 12 — Despesas Executadas em 2017**

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2017	2016
Despesas correntes	577.665.759,46	<b>94,28%</b>	98,47%
Despesas de capital	35.031.770,96	<b>5,72%</b>	1,53%
<b>Total</b>	<b>612.697.530,42</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17 e Balanço Orçamentário.

Em relação às despesas correntes, 62,29% (sessenta e dois vírgula vinte e nove por cento) delas foram aplicadas em despesas com pessoal e encargos e 37,44% (trinta e sete vírgula quarenta e quatro por cento) nas demais despesas correntes, exceto juros e encargos da dívida:

**Tabela 13 — Despesas Correntes**

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2017	2016
Pessoal e encargos	359.823.952,02	<b>62,29%</b>	65,62%
Juros e encargos da dívida	1.532.477,50	<b>0,27%</b>	0,14%
Outras despesas correntes	216.309.329,94	<b>37,44%</b>	34,24%
<b>Total das despesas correntes</b>	<b>577.665.759,46</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17 e Balanço Orçamentário.

Quanto às despesas de capital, 58,68% (cinquenta e oito vírgula sessenta e oito por cento) foram aplicadas em investimentos, como demonstrado na próxima tabela:

**Tabela 14 — Despesas de Capital**

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2017	2016
Investimentos	20.557.919,51	58,68%	36,76%
Inversões financeiras	0,00	0,00%	0,00%
Amortização de dívida	14.473.851,45	41,32%	63,24%
<b>Total das despesas de capital</b>	<b>35.031.770,96</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17 e Balanço Orçamentário.

Por fim, destaco que os investimentos do Município, no exercício de 2017, responderam por 3,36% (três vírgula trinta e seis por cento) das despesas totais realizadas, representando um percentual superior ao verificado no exercício anterior, conforme segue:

**Tabela 15 — Despesa de Investimentos em Relação à Despesa Total**

Descrição	Valor - R\$	Resultado em % 2017	Resultado em % 2016
Investimentos	20.557.919,51	3,36%	0,56%
<b>Despesa total realizada</b>	<b>612.697.530,42</b>		

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17 e Balanço Orçamentário.

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

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

**Tabela 16 — Restos a Pagar**

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2016				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	14.053.960,66	103.816.877,51	-	37.145.784,04	8.045.811,05	72.679.243,08

Restos a Pagar Não Processados	6.238.510,77	20.907.960,44	9.025.687,03	8.826.819,28	2.942.261,46	15.377.390,47
<b>Total</b>	<b>20.292.471,43</b>	<b>124.724.837,95</b>	<b>9.025.687,03</b>	<b>45.972.603,32</b>	<b>10.988.072,51</b>	<b>88.056.633,55</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64.

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

O Município apresenta saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 88.056.633,55 (oitenta e oito milhões, cinquenta e seis mil, seiscentos e trinta e três reais e cinquenta e cinco centavos), sendo R\$ 72.679.243,08 (setenta e dois milhões, seiscentos e setenta e nove mil, duzentos e quarenta e três reais e oito centavos), referentes a restos a pagar processados e não processados liquidados, e o montante de R\$ 15.377.390,47 (quinze milhões, trezentos e setenta e sete mil, trezentos e noventa reais e quarenta e sete centavos), referentes a restos a pagar não processados.

Oportuno destacar, ainda, que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no montante de R\$ 8.045.811,05 (oito milhões, quarenta e cinco mil, oitocentos e onze reais e cinco centavos), cuja obrigação já fora cumprida pelo credor.

O Corpo Técnico caracteriza, a princípio, que o cancelamento configuraria ilegalidade, conforme previsto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, todavia, conforme justificativas apresentadas, descaracteriza a irregularidade do fato, nos seguintes termos, *in verbis*:

*Verifica-se, ainda, que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$ 8.045.811,05, 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.*

*No entanto, em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (arquivo digital "19-Demonstrativos Contábeis Consolidados" (fls. 97/169), anexado em 04/07/2018, observa-se que os cancelamentos referem-se a empenhos liquidados no exercício de 2016, que, indevidamente registrados na fonte 15 – Fundeb, tiveram seus valores reempenhados em 2017 na fonte de 00-Ordinários Não Vinculados, justificando, dessa forma, os referidos cancelamentos.*



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

O Município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, inscreveu, sem a devida disponibilidade de caixa, o montante de R\$ 43.212.480,89 (quarenta e três milhões, duzentos e doze mil, quatrocentos e oitenta reais e oitenta e nove centavos) em restos a pagar não processados, contrariando o disposto no art. 55, inciso III, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), razão pela qual farei constar, a esse respeito, item de **Ressalva e Determinação** na conclusão do presente Voto.

Tabela 17 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa

	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)	151.151.203,90	72.679.243,08	53.851.002,07	15.377.390,47	47.577.219,54	-38.333.651,26	43.562.549,27	43.562.549,27
Câmara Municipal (II)	36.174,95	0,00	6.111,00	0,00	0,00	30.063,95	16.419,67	0,00
RPPS (III)	47.699.836,80	1.291.613,88	2.543.730,21	4.712.747,97	0,00	39.151.744,74	333.648,71	0,00
<b>Valor Considerado (IV) = (I-II-III)</b>	<b>103.415.192,15</b>	<b>71.387.629,20</b>	<b>51.301.160,86</b>	<b>10.664.642,50</b>	<b>47.577.219,54</b>	<b>-77.515.459,95</b>	<b>43.212.480,89</b>	<b>43.212.480,89</b>

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 - Consolidados da Lei nº 4.320/64 e da Câmara Municipal e do RPPS.

**Nota:** o valor referente às "demais obrigações financeiras" (consignações e outros passivos), registrado no Anexo 17 da Lei Federal nº 4.320/64, foi ajustado, a fim de que o somatório dos restos a pagar e demais obrigações coincida com o total do passivo financeiro registrado no Balanço Patrimonial.

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

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

## 2.5.2 Metas Fiscais

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

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

Tabela 18 — Metas Fiscais para o Exercício

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	707.279.800,00	574.674.794,50	
Despesas	707.279.800,00	612.697.530,40	
Resultado primário	-7.086.288,55	-33.114.913,70	Não Atendido
Resultado nominal	933.553,91	-115.214.419,00	Atendido
Dívida consolidada líquida	15.295.921,90	266.850.352,20	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, Processo TCE-RJ nº 202.204-7/18 - RREO 6º bimestre/2017 e Processo TCE-RJ nº 202.208-3/18 - RGF 3º quadrimestre/2017.

O Município não atendeu às metas de resultado primário e de dívida consolidada líquida estabelecidas na LDO, razão pela qual tal fato constará como **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

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

## 2.5.3 Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A administração municipal apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 32.967.798,13 (trinta e dois milhões, novecentos e

sessenta e sete mil, setecentos e noventa e oito reais e treze centavos), conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 19 — Resultado Orçamentário

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	574.674.794,41	27.660.102,84	547.014.691,57
Despesas Realizadas	612.697.530,42	32.715.040,72	579.982.489,70
<b>Deficit Orçamentário</b>	<b>-38.022.736,01</b>	<b>-5.054.937,88</b>	<b>-32.967.798,13</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64, Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 e Balanço Orçamentário do RPPS.

## 2.5.4 Resultado Financeiro

O resultado financeiro é a diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, podendo ser superavitário ou deficitário. O Município apresentou um déficit financeiro de R\$ 120.727.940,84 (cento e vinte milhões, setecentos e vinte e sete mil, novecentos e quarenta reais e oitenta e quatro centavos), não sendo considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e da Câmara Municipal, conforme apurado na tabela a seguir:

Tabela 20 — Apuração do Superavit/Deficit Financeiro

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	151.151.203,90	47.699.836,80	36.174,95	103.415.192,15
Passivo financeiro	233.047.404,43	8.881.740,77	22.530,67	224.143.132,99
<b>Superavit Financeiro</b>	<b>-81.896.200,53</b>	<b>38.818.096,03</b>	<b>13.644,28</b>	<b>-120.727.940,84</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, Balanço Patrimonial da Câmara e Balanço Patrimonial do RPPS.

**Nota:** Ativo Financeiro do Legislativo foi ajustado, em razão de se apresentar incompatível com a movimentação do Balanço Financeiro.

O Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apresenta o resultado por destinação de recurso, conforme segue:

Tabela 21 — Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício

Destinação de recursos	Superávit / Déficit
<b>(A) Déficit financeiro Consolidado (B+C)</b>	<b>-81.896.200,53</b>
(B) Ordinária	-70.212.482,19
(C) Vinculada (D+ E)	-11.683.718,34
(D) Convênios	0,00

(E) Outras	-11.683.718,34
(F) Superávit do RPPS	<b>38.818.096,03</b>
(G) Superávit da Câmara	<b>13.644,28</b>
(H) Déficit financeiro Considerado (A - F - G)	<b>-120.727.940,84</b>

Fonte: Demonstrativo do Superavit/Déficit Financeiro Consolidado, RPPS e Câmara.

O Município de Belford Roxo não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, não sendo observado o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, razão pela qual farei constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** em meu Voto.

Considero oportuna, ainda, a emissão de **alerta** ao atual Prefeito para que tome ciência do déficit financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar, nos próximos exercícios, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas. Desta forma, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela LRF, de forma a não prejudicar futuros gestores.

## 2.6 Resultado Patrimonial

### 2.6.1 Balanço Patrimonial

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

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

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

**Tabela 22 — Balanço Patrimonial Consolidado**

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	189.781.650,79	140.626.347,74	Passivo circulante	177.536.138,64	166.892.117,64
Ativo não circulante	2.925.704.107,84	1.076.402.670,40	Passivo não circulante	1.538.302.245,94	1.337.409.857,54
Ativo Realizável a Longo Prazo	2.793.950.095,78	955.067.773,61			
Investimentos	0,00	0,00	Patrimônio líquido		
Imobilizado	131.754.012,06	121.334.896,79	Total do PL	1.399.647.374,05	-287.272.957,04
Intangível	0,00	0,00			
Total geral	3.115.485.758,63	1.217.029.018,14	Total geral	3.115.485.758,63	1.217.029.018,14
Ativo financeiro	151.151.203,90		Passivo financeiro	233.047.404,43	
Ativo permanente	131.446.080,06		Passivo permanente	1.538.295.804,83	
Saldo patrimonial				-1.488.745.925,30	0,00

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado.

### 2.6.1.1 Resultado do Exercício

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

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

**Tabela 23 — Resultado Patrimonial**

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	1.116.477.555,37
Variações patrimoniais diminutivas	722.308.884,22
<b>Resultado patrimonial de 2017 - Superavit</b>	<b>394.168.671,15</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidado.

### 2.6.1.2 Situação Patrimonial Líquida

A situação patrimonial líquida apresentada nos registros contábeis está demonstrada na tabela a seguir:

**Tabela 24 — Situação Patrimonial Líquida**

Descrição	Valor - R\$
-----------	-------------

Passivo a descoberto (saldo do balanço patrimonial de 2016)	-287.272.957,04
Resultado patrimonial de 2017 - Superavit	394.168.671,15
(+) Ajustes de exercícios anteriores	1.292.751.659,94
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2017</b>	<b>1.399.647.374,05</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2017</b>	<b>1.399.647.374,05</b>
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 – Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado.

## 2.7 Previdência

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) devem ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o art. 40 *caput*, da Constituição Federal e o art. 1º, *caput*, da Lei 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação.

### 2.7.1 Resultado Previdenciário

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

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

#### 2.7.1.1 Resultado Financeiro

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64), constato um resultado financeiro previdenciário deficitário da ordem de R\$ 5.054.937,88 (cinco milhões, cinquenta e quatro mil, novecentos e trinta e sete reais e oitenta e oito centavos):



Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	27.660.102,84
Despesas previdenciárias	32.715.040,72
<b>Déficit</b>	<b>-5.054.937,88</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência").

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

O Ministério Público Especial destaca que o déficit financeiro previdenciário, apurado ao final do exercício de 2017, no montante de R\$ 5.054.937,88 (cinco milhões, cinquenta e quatro mil, novecentos e trinta e sete reais e oitenta e oito centavos), apontado no item "a" da Irregularidade nº 1 de seu parecer, deveria ensejar motivo para emissão de Parecer Prévio Contrário, por contrariar a inobservância das regras de gestão previdenciária.

Com relação a esta situação, discordo do posicionamento do MPE, conforme meu entendimento já manifestado na Prestação de Contas de Governo de Petrópolis (Processo TCE-RJ nº 214.796-6/18), por entender que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial é a causa primordial da ocorrência de vultoso déficit financeiro no exercício de 2017.

O resultado financeiro do RPPS é consequência do descumprimento das regras de equilíbrio atuarial, não somente pela atual gestão, mas, sobretudo, por gestões anteriores. Assim sendo, o RPPS do Município, constituído sob o regime de capitalização, por ter deixado de observar regras e princípios atuariais no passado, registra, no presente, vultoso déficit financeiro, o que não significa afirmar que a responsabilidade pela sua ocorrência seja exclusiva do atual Chefe do Poder Executivo Municipal, mas, sim, consequência do descumprimento de princípios atuariais durante várias gestões, o que acarreta, nas gestões subsequentes, a necessidade de se constituírem aportes financeiros adicionais do ente para cobertura do déficit financeiro.

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

consequência, no presente, a ocorrência de expressivo déficit financeiro.

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

#### 2.7.1.2 Resultado Atuarial

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

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

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

Dessa forma, não obstante a exigência do cálculo atuarial anual não ter sido objeto da solicitação de documentos que compõem as Contas de Governo Municipais para o exercício de 2017, conforme Anexos à Deliberação TCE-RJ nº 285/18, ressalto que, na Sessão Plenária de 27/09/2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 213.898-3/18, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Macaé, relativas ao exercício de 2017, determinei à SGE que, ao atualizar o rol dos documentos a serem remetidos a esta Corte, para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, contemplasse a exigência de documentação comprovando a

necessária avaliação atuarial anual, bem como passasse a considerar a situação previdenciária (financeira e atuarial) em suas futuras análises.

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

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

### 2.7.2 Contribuições Previdenciárias

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

O Corpo Instrutivo apresenta quadros contendo os valores que deveriam ter sido repassados e os efetivamente transferidos, oriundos das contribuições previdenciárias retida dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2017, referentes ao Regime Próprio (RPPS) e Geral de Previdência (RGPS) e conclui, para ambos os regimes de previdência, que não houve o repasse integral das contribuições devidas por parte da Prefeitura de Belford, conforme tabelas a seguir:

Tabela 25 — Repasses ao RPPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
CONTAS DE GOVERNO	RODRIGO MELO DO NASCIMENTO		EXERCÍCIO
MUNICÍPIO DE BERFORD ROXO	CONSELHEIRO-RELATOR		2017

Do Servidor	22.148.861,54	13.954.612,94	8.194.248,60
Patronal	13.225.006,46	6.901.119,25	6.323.887,21
<b>Total</b>	<b>35.373.868,00</b>	<b>20.855.732,19</b>	<b>14.518.135,81</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23)".

**Nota:** não foram encaminhados os demonstrativos, na forma do Modelo 23, dos seguintes órgãos: Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo da Procuradoria Geral do Município, Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social, Instituto de Previdência dos Servidores Públicos e Fundação Municipal de Desenvolvimento Social.

**Tabela 26 — Repasses ao RGPS**

<b>Contribuição</b>	<b>Valor Devido</b>	<b>Valor Repassado</b>	<b>Diferença</b>
Do Segurado	9.838.405,90	5.477.525,43	4.360.880,47
Patronal	9.446.072,75	4.037.189,15	5.408.883,60
<b>Total</b>	<b>19.284.478,65</b>	<b>9.514.714,58</b>	<b>9.769.764,07</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS.

**Nota:** não foram encaminhados os demonstrativos, na forma do Modelo 24, dos seguintes órgãos: Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo da Procuradoria Geral do Município, Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social, Instituto de Previdência dos Servidores Públicos e Fundação Municipal de Desenvolvimento Social.

O Corpo Técnico posicionou-se, inicialmente, pelo entendimento de considerar que somente o repasse parcial das contribuições previdenciárias retidas dos servidores do Regime Próprio de Previdência (RPPS) do Município e dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) configuraria grave infração à norma legal.

Assim sendo, o não repasse de débitos de natureza previdenciária dos servidores e segurados foi indicado, na primeira instrução do Corpo Técnico, como as Irregularidades nºs 1 e 2.

Após apresentação da defesa pelo responsável, a instância instrutiva, revendo seu entendimento acerca do tema, apesar de consignar que os argumentos apresentados pela defesa não elidiram as referidas Irregularidades, manifesta-se por seguir o entendimento do Plenário desta Corte no Voto preferido nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, quando da emissão do Parecer Prévio das Contas de Governo do Município de São Fidélis, relativa ao exercício de 2017, e converte as Irregularidades nºs 1 e 2 nas Impropriedades nºs 6 e 8.

O MPE, por sua vez, não acolhe as razões de defesa do responsável e discorda da manifestação do Corpo Técnico, mantendo, em seu parecer, as Irregularidades nºs 1 e 2 apontadas pelo Corpo Técnico em sua primeira instrução, convertendo e agrupando, ainda, as Impropriedades nºs 5, 6 e 7 na Irregularidade



nº 1 de seu parecer.

Ressalto que a análise dos itens “b”, “c”, “d” e “e” da Irregularidade nº 1 apontada pelo *Parquet* de Contas, em seu parecer, serão analisadas neste tópico. Quanto ao item “f” da referida Irregularidade, que trata do Certificado de Regularidade Previdenciária (CPR) do Município, sua análise será realizada no item 2.7.3 deste Voto.

Em sua defesa, quanto ao repasse parcial ao RPPS de contribuições previdenciárias relativas ao exercício de 2017, o Prefeito do Município, por meio do Documento TCE-RJ nº 34.020-3/18, protocolizado em 05/11/2018, aduz a existência de parcelamento de dívida em vigor, englobando débitos previdenciários das competências relativas ao período de janeiro a março de 2017. Informa, ainda, que foram tomadas providências no sentido de encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal, acerca de solicitação para aprovação de lei, autorizando o Poder Executivo a pactuar novo acordo de parcelamento de débitos previdenciários relativos ao exercício de 2017, junto ao RPPS do Município.

Quanto ao repasse parcial das contribuições previdenciárias da parte patronal e dos segurados ao RGPS, o responsável alega, em sua defesa, a realização, no exercício de 2018, de parcelamento de débitos previdenciários junto à Secretaria da Receita Federal, relativas a contribuições patronais e dos servidores, compreendendo as competências do exercício de 2017.

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

Dessa forma, o não repasse, na data oportuna, das contribuições previdenciárias, sejam elas de origem dos servidores ou patronal, prejudica o resultado atuarial do Regime de Previdência. As receitas não repassadas deixam de ser investidas e reduzem a capitalização dos ativos do fundo a longo prazo, podendo provocar graves prejuízos financeiros, que serão suportados pelas gerações futuras,

e poderão proporcionar atrasos no pagamento dos benefícios aos segurados.

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

*In casu*, a obtenção de parcelamento dos débitos atinentes ao exercício a que se referem estas contas (exercício de 2017) apenas no exercício de 2018 não possuiria o condão de afastar as irregularidades apontadas pelo Ministério Público Especial, uma vez que – repito – as contas ora em apreciação referem-se, exclusivamente, ao exercício de 2017.

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

Assim, discordo do entendimento professado pelo Ministério Público Especial e alinho-me ao esposado pelas instâncias instrutivas, no sentido de que a transferência parcial ao RPPS do Município da contribuição dos servidores e da parte patronal, assim como a transferência parcial ao RGPS da contribuição dos



segurados e da parte patronal, ambas, no exercício de 2017, devam ser objeto de **Ressalvas e Determinações** na conclusão de meu Voto.

### 2.7.3 Certificado de Regularidade Previdenciária

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

*De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (arquivo digital anexado em 23/08/2018), obtido mediante pesquisa realizada no "site" <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp>, o município de Belford Roxo encontra-se em situação irregular, tendo o último CRP sido emitido em 27/09/2011, tendo sua validade expirada em 25/03/2012, tendo em vista que o município não estava em situação regular com os critérios e exigências que ensejariam a emissão do CRP.*

*Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação** n.º 7.*

Contudo, o Ministério Público Especial registra, em seu parecer, que o Certificado de Regularidade Previdenciária do Município, datado de 27/09/2011, com validade expirada desde 25/03/2012, seriam provas cabais da gestão temerária que vem sendo empreendida no Instituto de Previdência do Município de Belford Roxo, com violações à Lei nº 9.717/98 e demais normas regulamentadoras do sistema, e opina no sentido de que tal conduta deporia contra a boa gestão do Regime Próprio de Previdência do Município, devendo ensejar item de Irregularidade e Determinação, em seu entendimento.

Acerca da ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município, reputo pertinente o registro de Ressalva, destacando que a ausência do CRP penaliza a população do Município, por ser este certificado exigido, de forma obrigatória, pela União, quando da realização de transferências voluntárias de recursos, impedindo o Município de celebrar acordos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, assim como prejudica a possibilidade de obtenção de recursos de compensação previdenciária entre o

RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717/08.

Dessa forma, acompanharei o Corpo Instrutivo e consignarei, na conclusão deste Voto, a ausência de CRP, durante o exercício de 2017, como item de **Ressalva e Determinação**.

#### **2.7.4 Das Auditorias Realizadas**

No exercício de 2017, foram realizadas, por meio da Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional (CTO), auditorias em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos Municípios do Estado do RJ.

Os Achados de Auditoria foram relacionados no Processo TCE-RJ nº 225.720-4/17 e reunidos em documento intitulado "Ficha de Apuração de Inconsistência" para cada RPPS.

No que se refere à análise do RPPS do Município de Belford Roxo, cujo resultado encontra-se demonstrado em sua respectiva Ficha de Apuração de Inconsistências, foram identificadas pendências no envio dos Demonstrativos das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR) e das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR).

Na análise do DAIR do Município, foram constatadas: (i) divergências de enquadramento das aplicações e investimentos; (ii) violação dos limites impostos pela Resolução CMN nº 3.992/10 e (iii) aplicação de mais de 25% do Patrimônio Líquido do Fundo de Investimentos. Em razão disso, essas inconsistências serão objeto de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

## **2.8 Limites Constitucionais e Legais**

### **2.8.1 Receita Corrente Líquida (RCL)**

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a Receita Corrente Líquida possui como objetivo principal servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida

consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em parte por Resoluções do Senado Federal.

Conforme os demonstrativos encaminhados, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2017 é de R\$ 547.073.470,21 (quinhentos e quarenta e sete milhões, setenta e três mil, quatrocentos e setenta reais e vinte e um centavos), conforme tabela a seguir:

**Tabela 27 — Cálculo da Receita Corrente Líquida**

Especificação	Total
<b>(A) Receitas Correntes</b>	<b>599.945.235,01</b>
Receita Tributária	61.385.084,78
Receita de Contribuições	37.762.518,95
Receita Patrimonial	11.125.367,81
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	482.682.812,31
Outras Receitas Correntes	6.989.451,16
<b>(B) Deduções</b>	<b>52.871.764,80</b>
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	12.671.514,86
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	40.200.249,94
<b>(C) Receita Corrente Líquida (A-B)</b>	<b>547.073.470,21</b>
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	547.073.470,20
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	0,01

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

## 2.8.2 Dívida Consolidada ou Fundada

De acordo com a Resolução nº 40/01 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31<sup>4</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação do Município com relação à dívida está demonstrada na tabela seguir:

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

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

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

Tabela 28 — Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2016	2017		
	3º Quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	128.121.692,40	140.536.451,30	134.815.346,50	298.024.684,50
Valor da dívida consolidada líquida	90.110.777,40	87.091.510,40	29.091.864,20	266.850.352,20
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	16,24%	15,79%	5,31%	48,78%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17 e Processo TCE-RJ nº 203.376-3/18, RGF – 3º quadrimestre de 2017.

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

### 2.8.3 Regra de Ouro

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.8.4 Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

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

#### 2.8.5 Limite para Concessão de Garantia

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

#### 2.8.6 Despesas com Pessoal

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

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

Tabela 29 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal

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

<b>Poder Executivo</b>	69,20%	68,46%	373.121.870	67,26%	328.519.821	59,67%	334.065.193	61,02%	319.274.726	58,36%
------------------------	--------	--------	-------------	--------	-------------	--------	-------------	--------	-------------	--------

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 – Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17, e Processos TCE-RJ nºs 208.271-0/17, 222.020-1/17 e 203.376-3/18 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

**Nota 1:** percentual relativo ao 2º Quadrimestre de 2017, extraído do processo TCE-RJ nº 222.020-1/17, onde foi realizado ajuste no valor da despesa total com pessoal aquele valor, em vista da necessidade de se estimar a despesa com pessoal na competência fevereiro de 2017.

**Nota 2:** percentual relativo ao 3º Quadrimestre de 2017, extraído do processo TCE-RJ nº 203.376-3/18, onde foram realizados ajustes relacionados à despesa com pessoal na competência fevereiro de 2017 e ao valor da dedução da despesa com inativos, custeadas com recursos vinculados, sendo considerada a Receita Corrente Líquida de R\$547.073.470,20.

Observo que as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal descumpriram o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) da RCL, previsto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, nos exercícios de 2016 e de 2017.

O descumprimento desse limite iniciou-se a partir do 3º quadrimestre de 2013, conforme apontado na Prestação de Contas de Governo referentes ao exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17), ficando o Poder Executivo, à época, obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme preconiza o art. 23, *caput*, da LRF.

Todavia, o art. 66 da LRF estabelece que os prazos de recondução aos limites de despesas com pessoal e da dívida consolidada líquida serão duplicados no caso de crescimento real baixo (inferior a um por cento) ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB), por período igual ou superior a quatro trimestres, o que, de fato, ocorreu nos exercícios de 2014 e de 2015, segundo resultados divulgados pelo IBGE.

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros, ou seja, até o 2º quadrimestre de 2014, e o restante até o 1º quadrimestre de 2015, o que, no entanto, não ocorreu, sendo a responsabilidade por tais irregularidades apuradas em processos próprios, ressaltando que o responsável pelas contas assumiu a Prefeitura apenas ao início de 2017.

Em sua defesa, o responsável alega suposta divergência entre o percentual da despesa com pessoal apurado pelo Corpo Técnico para o 2º quadrimestre de 2017 (Processo TCE-RJ nº 222.020-1/17) e o percentual publicado pelo Poder Executivo Municipal, requerendo a utilização, nas presentes contas, do percentual



publicado pelo Município até que haja decisão definitiva de mérito naquele processo.

Salienta, ainda, que a despesa orçamentária com o PIS/PASEP, incidente sobre as receitas arrecadadas, teria sido classificada incorretamente pelo Município, o que teria contribuído para o aumento da despesa com pessoal identificado.

Por fim, aduz o Prefeito que, comparativamente ao 3º quadrimestre de 2016, no 3º quadrimestre de 2018, o Município teria reduzido os gastos totais com pessoal e reconduzido o percentual dessas despesas ao limite de 52,74% (cinquenta e dois vírgula setenta e quatro por cento), concluindo, assim, que estaria abaixo do limite legal.

O Corpo Técnico e o MPE manifestam-se pela rejeição das razões de defesa por entenderem que o responsável não logrou êxito em apresentar documentação comprobatória que justificasse os percentuais por ele defendidos.

Em seguida, o Chefe do Poder Executivo Municipal, protocolizou, em 11/12/2018 e 29/01/2019, os Documentos TCE-RJ nºs 38.145-7/18, 3.210-9/19 e 3.218-1/19 – juntados aos autos em 13/12/2018, 29/01/2019 e 30/01/2019, respectivamente –, referentes a razões de defesa complementares do Município acerca da Irregularidade constatada pelo Corpo Técnico e pelo *Parquet* de Contas, contudo não acolho as razões de defesa, por constatar que não houve comprovação documental que permitisse confirmar as informações trazidas.

**Em que pese isso, divirjo da manifestação instrutiva e do MPE. É relevante destacar que o Prefeito assumiu a gestão do Município de Belford Roxo no início de 2017, já com a obrigação de reconduzir o percentual da despesa com pessoal em relação à RCL ao limite de 54% (cinquenta e quatro por cento).**

Apesar de o gestor não ter reduzido integralmente o excedente da despesa com pessoal ao término do exercício de 2017, de acordo com os arts. 20, 23 e 66 da LRF, constato a significativa redução, ao término do 2º quadrimestre de 2017, em 6,24% (seis vírgula vinte e quatro por cento) do percentual excedente, (61,02% - 67,26% = -6,24%). Tal diminuição representa, aproximadamente, 47% (sessenta e sete por cento) do percentual excedente ao início de sua gestão (67,26% - 54,00% =

13,26%), ou seja, **o Prefeito logrou reduzir o excesso em mais de um terço nos dois primeiros quadrimestres de seu mandato, atendendo assim ao disposto no art. 23, caput, in fine c/c o art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Considerando que o significativo excesso de gastos com pessoal apurado, na verdade, decorre de atos praticados por administrações anteriores e que o responsável adotou medidas para sanar as irregularidades verificadas, entendo ser o caso de aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, de molde a afastar a sua responsabilidade pelo descumprimento do art. 20, inciso III, alínea "b", c/c o art. 23 da LRF nas contas em análise.

Com efeito, o princípio da intranscendência subjetiva impede que sanções e restrições superem a dimensão estritamente pessoal do infrator e atinjam pessoas que não tenham sido as causadoras do ato ilícito. Assim, o princípio da intranscendência subjetiva proíbe a aplicação de sanções às administrações atuais por atos de gestão praticados por administrações anteriores.

No caso, resta claro que a irregularidade atinente ao excesso de gastos com pessoal não decorreu de atos praticados pelo titular destas contas, que, inclusive adotou providências visando à recondução das despesas aos limites impostos pela LRF, ao menos nos dois primeiros quadrimestres de seu mandato. Nessa senda, em que pese o princípio da continuidade administrativa, à luz do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, entendo que o Prefeito não deva ser responsabilizado por atos praticados em gestões anteriores, **sem prejuízo da apuração de sua responsabilidade por reconduzir a dívida com pessoal ao limite legalmente estabelecido até o final do 1º quadrimestre de 2019, correspondente ao término do prazo legal para reenquadramento.**

Por essas razões, reputo que, *in casu*, o descumprimento do limite da despesa com pessoal deva ser considerado como **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.



## 2.8.7 Educação

### 2.8.7.1 Aspectos das Despesas

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

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

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

- a) a Lei Federal nº 9.394/96 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação — estabelece, em seus arts 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
- b) as despesas com alimentação, custeadas pelo Município com recursos próprios, serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 261.276-8/01;
- c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a

manutenção do aluno em sala de aula;

- d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do Município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal;
- e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no art. 71 da Lei nº 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o art. 23 da Lei nº 11.494/07; e
- f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do relatório das despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis), indiquem que seu objeto não é relativo à educação, de acordo com a Lei nº 9.394/96, ou que, mesmo tendo por objeto gastos com educação, não se refiram ao exercício financeiro da presente Prestação de Contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores.

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

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



## Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

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

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

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

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

**Por fim, nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de**

despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do Fundeb.

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

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

Tabela 30 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação

Exercício	2018,	a	serem	Exercício	2019,	a	serem	Exercício	2020,	a	serem
encaminhadas em 2019				encaminhadas em 2020				encaminhadas em 2021			



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

#### 2.8.7.2 Da Verificação do Enquadramento das Despesas

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

Sendo assim, observo gastos que não pertencem ao exercício de 2017, em desacordo com o art. 212 da CF/88 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, no montante de R\$ 17.260.497,10 (dezessete milhões, duzentos e sessenta mil, quatrocentos e noventa e sete reais e dez centavos), razão pela qual tal fato será objeto de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) deste Tribunal não diverge do valor registrado pela Contabilidade do Município, conforme demonstrado:

Tabela 31 — Registro das Despesas com Educação

DESCRIÇÃO	VALOR –R\$
<b>Sigfis</b>	199.813.696,69
<b>Contabilidade – Anexo 8 Consolidado</b>	199.813.696,69
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei nº 4.320/64 e Relatório Analítico Educação.

### 2.8.7.3 Do Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

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

a) as receitas resultantes dos impostos e transferências destinados à MDE, constituídos por receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências<sup>98</sup>, e as despesas com ações típicas de MDE.

b) as fontes adicionais para o financiamento da educação, como por exemplo a contribuição social do salário-educação, as transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, as transferências de convênios, as operações de crédito e a aplicação financeira de outros recursos de impostos vinculados à educação, bem como as despesas custeadas por estas fontes;

c) informações relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, tais como as receitas a ele destinadas e por ele recebidas, a complementação da União, as despesas com profissionais do magistério e o controle da utilização de recursos no exercício subsequente;

d) outras informações para controle, tais como os restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à educação e o fluxo financeiro dos recursos destinados à educação;

O Município destinou à educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 182.553.199,59 (cento e oitenta e dois milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, cento e noventa e nove reais e cinquenta e nove centavos).

**Tabela 32 — Demonstrativo do Total das Despesas Realizadas em MDE – Função 12**

Subfunção	Fonte de recursos - R\$					Total R\$
	Impostos	Fundeb	Royalties	FNDE	Demais fontes	
361 - Ensino Fundamental	41.177.606,83	125.004.965,97	0,00	26.897.123,01	42.168,29	193.121.864,10
362 - Ensino Médio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
363 - Ensino Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
364 - Ensino Superior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
365 - Educação Infantil	784.516,28	2.660.437,11	0,00	3.100.137,52	0,00	6.545.090,91
366 - Educação de Jovens e Adultos	0,00	0,00	0,00	0,00	7.760,00	7.760,00
367 - Educação Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
122 - Administração Geral	138.981,68	0,00	0,00	0,00	0,00	138.981,68
306 - Alimentação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>42.101.104,79</b>	<b>127.665.403,08</b>	<b>0,00</b>	<b>29.997.260,53</b>	<b>49.928,29</b>	<b>199.813.696,69</b>



Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	0,00				0,00
Exclusão do Sigfis	17.260.497,10	0,00				17.260.497,10
Total ajustado	24.840.607,69	127.665.403,08	0,00	29.997.260,53	49.928,29	182.553.199,59
Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas	13,61%	69,93%	0,00%	16,43%	0,03%	100,00%

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64.

Nota: embora tenham ocorrido cancelamentos de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte Fundeb, no montante de R\$8.960.011,53, os mesmos não serão excluídos do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo..

O valor gasto por aluno totalizou R\$ 4.980,17 (quatro mil, novecentos e oitenta reais e dezessete centavos), tendo em vista que 36.656 (trinta e seis mil, seiscentos e cinquenta e seis) alunos estavam matriculados na rede pública municipal no exercício de 2017, conforme evidenciado no quadro a seguir:

GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS		
Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
36.656	182.553.199,59	4.980,17

Fonte: arquivo digital "Número de alunos - INEP", anexado em 23/08/2018.

#### 2.8.7.4 Aplicação do Percentual Mínimo

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

Tabela 33 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais

Descrição	Receita arrecadada
<b>I - Diretamente arrecadados</b>	<b>54.492.079,46</b>
IPTU	14.490.286,63
ITBI	1.600.690,68
ISS	24.092.508,68
IRRF	11.351.076,62
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos	140.935,91
Dívida ativa dos impostos	1.719.678,71
Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos	1.096.902,23
<b>II - Receita de transferência da União</b>	<b>59.513.812,98</b>
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	59.067.367,75
ITR	1.410,39
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	445.034,84

<b>III - Receita de transferência do Estado</b>	<b>146.497.198,41</b>
IPVA	17.407.388,01
ICMS + ICMS ecológico	126.757.334,19
IPI - Exportação	2.332.476,21
<b>IV - Outras receitas correntes do município (transferências)</b>	<b>0,00</b>
Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
<b>V - Dedução das contas de receitas</b>	<b>0,00</b>
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
<b>VI - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III+IV-V)</b>	<b>260.503.090,85</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64.

As receitas resultantes dos impostos, próprios e decorrentes de transferências, coadunam-se com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017.

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

**Tabela 34 — Fonte de Recursos: Impostos e Transferência de Impostos**

Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	41.177.606,83
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	784.516,28
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	138.981,68
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )		42.101.104,79
(J) Valor repassado ao Fundeb		40.200.249,94
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )		82.301.354,73
(L) Dedução do Sigfis/BO		17.260.497,10
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( K - L - M )		65.040.857,63
(O) Receita resultante de impostos		260.503.090,85
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		24,97%

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 04/07/2018), Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 04/07/2018) e Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 20/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 23/08/2018).

**Nota:** 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 nº 9.394/96' deste capítulo..



Conforme demonstrado na tabela anterior, o Município não cumpriu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 170 da Lei Orgânica do Município.

O responsável afirma, em sua defesa, que a insuficiência na aplicação das receitas de impostos e transferências de impostos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino decorreu da grave situação financeira herdada da gestão anterior, alegando, ainda, que o percentual descumprido seria insignificante em relação ao total de recursos aplicados.

O Corpo Técnico considera que os argumentos da defesa se limitaram a apresentar justificativas sem amparo em documentação comprobatória e não acolhe as razões de defesa, mantendo seu entendimento de considerar tal conduta como Irregularidade capaz de ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário por esta Corte. O MPE acompanha o entendimento da instância instrutiva e opina também pela Irregularidade.

Em seguida, o Chefe do Poder Executivo Municipal, protocolizou, em 11/12/2018 e 29/01/2019, os Documentos TCE-RJ nºs 38.145-7/18, 3.210-9/19 e 3.218-1/19 – juntados aos autos em 13/12/2018, 29/01/2019 e 30/01/2019, respectivamente –, referentes a razões de defesa complementares do Município acerca da Irregularidade constatada pelo Corpo Técnico e pelo *Parquet* de Contas, nos seguintes termos:

*Em análise da Equipe da Secretaria Municipal de Fazenda, sobre o Cumprimento do Controle de Gastos determinados com as despesas relativas ao artigo 212 da Constituição Federal de 1988, foi verificado que no envio da prestação de Contas do Exercício faltaram as despesas por competência do exercício de 2017, que foram empenhadas e pagas no exercício de 2018, sendo as mesmas empenhadas em despesas de exercício anterior, conforme demonstrado abaixo:*

**GASTOS COM EDUCAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DE  
IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS OCORRIDOS  
EM 2018, COMPETÊNCIA DE 2017**

Processo	Competência	Empresa	VALOR
07/0015/2018	dez/17	VIEIRA E PIMENTEL	190.225,80
04/0207/2018	dez/17	LIGHT	114.967,10
04/0201/2018	dez/17	LIGHT	46.466,20

04/8543/2017	nov/17	LIGHT	44.362,53
07/0077/2017	nov/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0146/2017	mar/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0234/2017	abr/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0237/2017	mai/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0439/2017	jun/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0440/2017	ago/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0441/2017	set/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0442/2017	out/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0511/2017	nov/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0512/2017	jul/17	ALUGUEL	4.119,75
07/0559/2017	dez/17	CEG	574,50
51/0092/2017	out/17 e nov/17	TARIFAS BANCÁRIAS	122,20
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>437.915,83</b>

Da análise por mim empreendida, constato que os argumentos apresentados encontram fundamento nas notas fiscais, de empenho, de liquidação e pagamentos encaminhados pelo gestor, comprovando que são despesas referentes ao exercício de 2017, mas que foram processadas somente em 2018, razão pela qual **acolho a defesa** quanto a este ponto.

Após considerar as mencionadas despesas, constato que o Município aplicou o percentual de 25,14% (vinte e cinco vírgula quatorze por cento) das receitas de impostos e transferências de impostos em despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o demonstrativo que apresento a seguir:

Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	41.177.606,83
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	784.516,28
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	0
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	0
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	138.981,68
	306 - Alimentação (F)	0
	Demais subfunções (G)	0
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )		42.101.104,79
(J) Valor repassado ao Fundeb		40.200.249,94
(K) Despesas de 2017 processadas em 2018		437.915,83
(L) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J + K )		82.739.270,56
(M) Dedução do Sigfis/BO		17.260.497,10



(N) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores	0
(O) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( L - M - N )	65.478.773,46
(P) Receita resultante de impostos	260.503.090,85
(Q) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (O/Px100)	25,14%

Por fim, saliento que o Município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários”. Contudo, 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, haja vista que a fonte “ordinários” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos, razão pela qual tal fato dará ensejo à consignação de **Ressalva** e **Determinação** na conclusão de meu Voto.

#### 2.8.7.5 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

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

Tabela 35 — Resultado do Ideb

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
4,3	5,1	84,31%	85º	3,4	4,1	82,93	46º

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

O Município não atingiu a meta prevista na etapa referente à 4ª e 5ª séries. Dessa forma, com intuito de atingir as metas fixadas, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a política pública de educação, para que sejam alcançadas as metas do Ideb. Diante do exposto, farei

constar, a esse respeito, item de **Recomendação** ao final deste Voto.

#### 2.8.7.6 Fundeb

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

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

##### *2.8.7.6.1 Da Determinação Plenária Na Prestação De Contas De 2016 Para Devolução De Recursos*

O Corpo Técnico destaca, em sua primeira instrução, o não atendimento à Decisão Plenária de 28/11/2017, que determinou ao Município o ressarcimento, à conta do Fundeb, do montante de R\$ 32.943.408,41 (trinta e dois milhões, novecentos e quarenta e três mil, quatrocentos e oito reais e quarenta e um centavos), nos seguintes termos:

*O Plenário desta Corte, em sessão realizada em 28/11/2017, relativa à prestação de contas de governo do exercício de 2016, processo TCE-RJ n.º 205.856-5/17, decidiu pela seguinte determinação:*

*III – pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor Wagner dos Santos Carneiro, atual Prefeito Municipal de Belford Roxo, para que seja alertado:*

*- quanto à obrigação de promover o ressarcimento à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de R\$ 32.943.408,41, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referentes aos seguintes itens:*

*valor (residual) de R\$ 404.963,13, resultante de determinação efetuada por esta Corte na Prestação de Contas do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ nº 215.909-8/16) não efetivada integralmente no exercício de 2016;*

*valor de R\$2.001.810,00 utilizado em desacordo com os preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21 c/c o*



*inciso I do artigo 23;*

*valor de R\$30.536.635,28, referente ao deficit financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura registrado no balancete ajustado encaminhado pelo município neste relatório.*

*Em análise efetuada nas contas do Fundeb, verifica-se que os ressarcimentos financeiros, nos valores de R\$30.536.635,28 e de R\$2.001.810,00, determinados pelo Plenário, não foram efetuados pelo município.*

*Considerando que a decisão desta Corte ocorreu no exercício de 2017, quando já haviam sido aprovados o orçamento e a programação financeira para o exercício, será sugerida, ao final deste relatório, comunicação para que os valores apurados por este Tribunal, referidos no parágrafo acima, sejam devidamente repassados à conta do Fundeb.*

*Já quanto ao ressarcimento de R\$404.963,13, determinado na mesma decisão de 28/11/2017, constata-se que o valor já havia sido objeto de determinação para ressarcimento à conta do Fundeb, na prestação de contas de 2015 (Processo TCE-RJ nº 215.909-8/16). Por esse motivo, não tendo havido ressarcimento do valor à conta do Fundeb, no exercício de 2017, será sugerido ao Plenário, ao final dessa instrução, que determine a esta Coordenadoria de Auditoria de Contas a instauração de procedimento autônomo de apuração, com a devida abertura de processo apartado, visando à adoção dos procedimentos necessários ao ressarcimento à conta do Fundeb do valor apurado na referida prestação de contas.*

Quanto aos ressarcimentos à conta do Fundeb, o Prefeito alega, em vista de terem sido originados em exercícios anteriores ao de sua gestão, já haver tomado providências no sentido da instauração de tomada de contas para apuração das respectivas responsabilidades. Em relação ao montante de R\$ 404.963,13 (quatrocentos e quatro mil, novecentos e sessenta e três reais e treze centavos), relacionado à utilização indevida de recursos do Fundeb no exercício de 2015, informa ter realizado o ressarcimento, no exercício de 2018, e encaminha comprovante de extrato bancário da conta do Fundeb, conforme conteúdo do arquivo digital "*Documento Anexado: Irregularidade nº 5 #055000*".

O Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa do responsável, reforma a proposta inicial de sua primeira instrução, que sugeria a abertura de Procedimento Autônomo de Apuração, para uma proposta de Comunicação ao atual Prefeito, que será objeto de verificação na Prestação de Contas referentes ao exercício de 2018, a fim de que promova o ressarcimento do montante de R\$ 32.538.445,28 (trinta e dois milhões, quinhentos e trinta e oito mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e

vinte e oito centavos) à conta do Fundeb.

Apesar da comprovação de ressarcimento do montante de R\$ 404.963,13 (quatrocentos e quatro mil, novecentos e sessenta e três reais e treze centavos), relativos a recursos indevidamente utilizados do Fundeb no exercício de 2015, constato a existência de vultosos valores ainda pendentes de devolução à conta do Fundo.

Constato que a abertura de Procedimento Autônomo de Apuração é a medida adequada ao ressarcimento, imediato, dos valores indevidamente utilizados do Fundeb. Ressalto, ainda, que a devolução desses recursos já consta de decisão de mérito definitiva, na forma do Voto proferido na Sessão Plenária de 28/11/2017, nos autos do Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17, referente à Prestação de Contas de Governo do Município, referentes ao exercício de 2016.

Dessa forma e, considerando o não atendimento à decisão deste Tribunal acerca do ressarcimento dos valores indevidamente utilizados à conta do Fundeb no exercício de 2016, formulo **Determinação**, na conclusão deste Voto, à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), por intermédio de sua coordenadoria competente, para que proceda à instauração de Procedimento Autônomo de Apuração, em processo apartado, para ressarcimento, à conta do Fundeb do Município, dos recursos utilizados indevidamente e ainda pendentes de devolução referentes ao exercício de 2016.

#### *2.8.7.6.2 Recursos Recebidos do Fundeb*

O Município registrou, no exercício financeiro de 2017, o montante de R\$ 125.154.519,89 (cento e vinte e cinco milhões, cento e cinquenta e quatro mil, quinhentos e dezenove reais e oitenta e nove centavos) como total das receitas do Fundeb, correspondente aos recursos repassados, acrescido do valor das aplicações financeiras. O valor registrado pela contabilidade do Município guarda paridade com o montante divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme documento de transferências de repasses.

#### *2.8.7.6.3 Resultado do Fundeb*

O Fundeb possui como finalidades a repartição tributária em razão do



quantitativo de alunos — motivo pelo qual determinado ente pode ter “ganho ou perda com o Fundeb” — e a valorização do magistério.

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município para a formação do Fundeb, verifico que o Município obteve ganho de recursos na ordem de R\$ 83.730.865,19 (oitenta e três milhões, setecentos e trinta mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e dezenove centavos), como demonstrado a seguir:

**Tabela 36 — Resultado das Transferências do Fundeb**

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	123.931.115,13
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	40.200.249,94
<b>Diferença (ganho de recursos)</b>	<b>83.730.865,19</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

#### *2.8.7.6.4 Pagamento dos Profissionais do Magistério*

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

A tabela a seguir demonstra que o Município aplicou, no exercício de 2017, 70,49% (setenta vírgula quarenta e nove por cento) dos recursos recebidos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo, portanto, o disposto do art. 22 da Lei nº 11.494/07:

**Tabela 37 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério**

(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	88.220.109,46
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(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>88.220.109,46</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	123.931.115,13
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	1.223.404,76
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>125.154.519,89</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>70,49%</b>

Fonte: Quadro D.1 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

#### 2.8.7.6.5 Aplicação Mínima de 95% dos Recursos do Fundeb

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

De acordo com o apurado na tabela a seguir, que segue metodologia proposta pelo Corpo Instrutivo, o Município de Belford Roxo teria utilizado somente 89,84% (oitenta e nove vírgula oitenta e quatro por cento) dos recursos do Fundeb no exercício de 2017, descumprindo o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07:

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			123.931.115,13
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			1.223.404,76
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>125.154.519,89</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		127.665.403,08	
(E) Superavit financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) Déficit financeiro do Fundeb no exercício		15.227.438,95	
(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>112.437.964,13</b>
<b>(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)</b>			<b>89,84%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 04/07/2018), Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 04/07/2018, ), Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em 20/04/2018), Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 23/08/2018) e Prestação de Contas de Governo de 2016 - Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17.

Em suas razões de defesa, o Prefeito do Município aduz que, não fosse considerado o déficit financeiro do Fundeb em 2017, no valor de R\$ 15.227.438,95 (quinze milhões, duzentos e vinte e sete mil, quatrocentos e trinta e oito reais e noventa e cinco centavos), o percentual de recursos do Fundeb aplicado no exercício de 2017 teria sido superior em 2,01% (dois vírgula zero um por cento) em relação ao total dos recursos recebidos.



Alega, ainda, que, para atender ao déficit financeiro do Fundeb, bem como às Determinações do TCE-RJ para ressarcimento à conta do Fundo, relacionadas a exercícios anteriores, seria necessária uma reprogramação financeira, com a devida aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo. Sendo assim, assevera que o déficit financeiro teria prejudicado o atendimento da aplicação do mínimo legal de 95% (noventa e cinco por cento) no exercício.

Após análise da defesa tempestivamente apresentada, o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial consideraram que as alegações do responsável não deveriam prosperar, mantendo o entendimento de não afastar a Irregularidade nº 5 aduzida na instrução, conforme transcrição da manifestação do Corpo Técnico, constante da “peça eletrônica de 12/11/2018 – Informação da 2ª CAC”, *in verbis*:

*Não obstante os argumentos do defendente às fls. 5/7 do arquivo digital “Documento anexado: DEFESA - #054715”, datado de 06/11/2018, a defesa não traz situação nova que permita afastar o objeto da Irregularidade nº 5.*

*Ressalta-se que, para a apuração do percentual de 89,84%, relativo à parcela de recursos do Fundeb, aplicados dentro do exercício de 2017, foi deduzido, das despesas empenhadas na mesma fonte, o montante de R\$15.227.438,95, relativo ao déficit financeiro do Fundeb apurado no exercício.*

*Deve-se destacar que foi encaminhado, nesta prestação de contas, o Balancete Contábil de Verificação do Fundeb de 2017, constante do arquivo digital “33 – Balancete Contábil de Verificação do Fundeb – Quadro D.2 (Modelo 13)”, anexado em 20/04/2018, com a apuração do déficit financeiro de R\$15.227.438,95.*

*Assim, considerando que tal déficit do Fundeb representou despesas empenhadas à conta do Fundeb em 2017, sem a respectiva disponibilidade de recursos, seu valor não deve ser considerado para efeito do mínimo de aplicação de 95%, exigido no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, pois se presume que tais despesas foram realizadas com recursos de outras fontes que não a fonte Fundeb.*

*Pelo exposto, não há como afastar a Irregularidade nº 5, permanecendo na sugestão de parecer prévio ao final apresentada.*

Em seguida, o Chefe do Poder Executivo Municipal, protocolizou, em 11/12/2018 e 29/01/2019, os Documentos TCE-RJ nºs 38.145-7/18, 3.210-9/19 e 3.218-1/19 – juntados aos autos em 13/12/2018, 29/01/2019 e 30/01/2019, respectivamente –, referentes a razões de defesa complementares do Município acerca da Irregularidade constatada pelo Corpo Técnico e pelo *Parquet* de Contas,

nos seguintes termos:

*O cálculo toma por base um déficit apurado do exercício anterior conforme demonstrado na tabela acima, entendendo segundo a inspetoria que este déficit tem que ser reduzido no valor do empenhado neste exercício. Porém em análise ao Quadro D2 do Modelo 13, documento enviado ao Tribunal, que faz parte dos autos do processo 214.330-8/2018, foi verificado que no relatório na nomenclatura restos a pagar de exercícios anteriores um montante de R\$ 16.231.922,43, são proveniente da gestão anterior (Administração do exercício de 2016), valor que subtraído o déficit apurado encontraríamos um superávit de R\$ 1.004.483,48, conforme demonstrado abaixo:*

	R\$
<i>Restos a Pagar de Exercícios Anteriores</i>	<i>16.231.922,43</i>
<i>Déficit financeiro do Fundeb no exercício</i>	<i>15.227.438,95</i>
<i>Superávit apurado depois da retirada dos restos de exercícios anteriores</i>	<i>1.004.483,48</i>

*Outrossim, a análise desta administração entende que o valor empenhado de exercícios anteriores não poderiam ser imputado no cálculo, conforme determina o artigo 21 onde faz alusão sobre exercício financeiro, fato que será amplamente abordado no próximo tópico da defesa, esclareço que o Chefe do Executivo Municipal transferiu da Conta de Recursos Próprios da Prefeitura para compor a conta do FUNDEB um montante no valor de R\$ 9.972.083,37 (nove milhões, novecentos e setenta e dois mil, oitenta e três reais e trinta e sete centavos), conforme é comprovado pelos extratos bancários em anexo e demonstrada na tabela abaixo:*

Em apertada síntese, o jurisdicionado apresenta duas alegações a respeito do cálculo realizado por este Tribunal, para a apuração de aplicação do percentual mínimo dos recursos recebidos do Fundeb no exercício em manutenção e desenvolvimento do ensino, quais sejam:

- a. Restos a Pagar de exercícios anteriores não deveriam ser desconsiderados no cálculo de apuração do percentual mínimo de aplicação (95%) dos recursos recebidos do Fundeb no exercício; e
- b. Investimentos de recursos próprios na conta do Fundeb deveriam ser considerados no cálculo de apuração do percentual mínimo de aplicação (95%) dos recursos recebidos do Fundeb no exercício.



#### 2.8.7.6.5.1 Restos a Pagar de exercícios anteriores

A Lei Federal nº 11.494/07 regulamentou o Fundeb com parâmetros baseados no princípio da anualidade (valor por aluno, valor mínimo, matrículas etc.), de forma coerente com a dinâmica constitucional prevista no art. 212 da Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, impondo uma análise anual acerca da utilização dos recursos públicos destinados a essa finalidade, conforme o art. 21, *caput*, da referida Lei, *in verbis*:

*Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.*

Nesse sentido, a cada ano, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar todos os valores recebidos a título de Fundeb. A exceção a essa regra limita-se ao exposto no art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07, nos seguintes termos:

*Art. 21*

*[...]*

*§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º(primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.*

Orientação semelhante é dada pelo Ministério da Educação no documento intitulado Perguntas Frequentes<sup>5</sup> relativo ao Fundeb, *in verbis*:

*Os recursos do Fundeb podem ser aplicados em despesas de exercícios anteriores?*

*Não. Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.*

Dessa forma, fica clara a intenção do legislador em impor à Administração Pública uma conciliação entre a programação orçamentária e a execução financeira em um período limitado de tempo, equivalente a 1 (um) ano, a fim de garantir a

<sup>5</sup> O documento denominado Perguntas Frequentes pode ser encontrado no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE): <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>

efetiva realização dos recursos recebidos do Fundeb no exercício financeiro em questão.

A essência desse Fundo, à luz do princípio da anualidade, é a utilização dos recursos recebidos no exercício em despesas realizadas no mesmo ano, permitindo a utilização de até 5% (cinco por cento) destas receitas no primeiro trimestre do exercício seguinte, por meio de abertura de crédito adicional na fonte “superávit financeiro do Fundeb do exercício anterior”.

Tal objetivo pode ser verificado no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, no modelo do Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), considera como dedução, para fins de apuração do limite mínimo do Fundeb, os restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira dos recursos do Fundo.

Ademais, outra dedução verificada no mencionado Anexo corresponde ao montante equivalente às despesas custeadas com o superávit financeiro do exercício anterior, evidenciando, novamente, a intenção de apenas considerar a movimentação financeira relacionada aos recursos recebidos no exercício corrente.

O cálculo realizado por este Tribunal possui outras deduções, além daquelas contidas no MDF, com a finalidade de retirar os efeitos de exercícios pretéritos sobre a apuração em comento, corroborando a dinâmica que a Lei Federal nº 11.494/07 impõe ao Fundeb.

O Corpo Instrutivo, na Prestação de Contas de Governo do Município de Cabo Frio, relativa ao exercício de 2017 (Processo TCE-RJ nº 210.341-9/18) – apreciadas por este Tribunal em Sessão de 06/02/2019 – teve entendimento divergente em relação àquele esposado nas presentes contas, ao aferir a aplicação do mínimo legal do Fundeb por aquela Municipalidade, conforme transcrito a seguir:

**Nota4 (item G):** registre-se que, embora tenha havido deficit financeiro ao final do exercício de 2017 (R\$24.941.379,47), denotando despesas empenhadas à conta do fundo sem a respectiva disponibilidade de recursos, estas não foram excluídas da base de cálculo do limite mínimo de aplicação de 95%(noventa e cinco por cento) exigido pelo § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, **uma vez que haveria que se expurgar do resultado acumulado, ora apurado, o deficit**



**financeiro até 31/12/2016 (R\$55.111.939,99), a fim de se excluírem apenas as despesas empenhadas sem o correspondente recurso referentes ao exercício de 2017, porquanto o resultado acumulado abarca aquelas provenientes de exercícios anteriores a 2017.**

Estou convencido acerca da exatidão da metodologia empregada pelo Corpo Instrutivo nas Contas de Governo do Município de Cabo Frio (exercício de 2017), no sentido de que, anteriormente à dedução do resultado financeiro do Fundeb, há de se expurgar, do déficit financeiro acumulado ao final do exercício de 2017, o déficit financeiro acumulado ao final do exercício de 2016, a fim de se aferir o resultado financeiro relativo exclusivamente ao exercício de 2017.

Nas presentes Contas de Governo, constato que houve ligeira redução do déficit financeiro, ao se compararem os resultados financeiros do Fundeb, apresentados pelo Município, ao final dos exercícios de 2016 (R\$ 16.231.922,43) e de 2017 (R\$ 15.227.438,95), razão pela qual o déficit financeiro acumulado ao término do exercício de 2017 não deveria ter sido deduzido do montante dos recursos aplicados pela Municipalidade em tal exercício financeiro, conforme explicitado pelo próprio Corpo Técnico nas Contas de Governo de Cabo Frio (exercício de 2017).

Segundo tal entendimento, apresento o cálculo de apuração acerca da aplicação mínima legal dos recursos recebidos do Fundeb pelo Município de Belford Roxo no exercício de 2017, no qual me abstenho de deduzir o déficit financeiro acumulado ao final do referido exercício, tendo em vista a redução desse déficit empreendida pelo responsável no decorrer do mesmo exercício, nos termos seguintes:

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			123.931.115,13
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			1.223.404,76
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>125.154.519,89</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		127.665.403,08	
(E) Superávit financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	

(F) Despesas não consideradas		2.510.883,19
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	2.510.883,19	
(G) Deficit financeiro do Fundeb no exercício		0,00
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00
(I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G - H)		125.154.519,89
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)		100,00%

Ademais, foi realizado ajuste na tabela acima (Linha Fiii – Outras despesas), no que tange às despesas empenhadas acima do valor total das receitas do Fundeb, que devem ser custeadas com recursos próprios.

Dessa forma, verifico que o Município aplicou o percentual de 100% (cem por cento) dos recursos recebidos do Fundeb no exercício de 2017, razão pela qual dirijo dos posicionamentos do Corpo Instrutivo e do douto Ministério Público Especial e acolho a defesa complementar apresentada quanto a este ponto.

Embora o gestor tenha alcançado o limite mínimo legal para aplicação dos recursos recebidos do Fundo, o empenhamento de despesas acima do valor total recebido no exercício (restos a pagar sem disponibilidade financeira) contribui para o desequilíbrio financeiro do Fundeb, conforme aponto no item 2.8.7.6.6 de meu Voto, razão pela qual o atual Prefeito será **alertado** para adotar medidas, com vistas ao reequilíbrio financeiro do Fundeb.

#### *2.8.7.6.5.2 Investimentos de Recursos Próprios na conta do Fundeb*

O responsável alega que os recursos próprios transferidos para a conta bancária do Fundeb deveria ser considerado no cálculo de apuração da aplicação do percentual mínimo de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundeb, em manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2017. No entanto, entendo que as justificativas apresentadas não devam prosperar quanto a



este ponto específico, pelos motivos expostos no item 2.8.7.6.5.1 de meu Voto.

#### 2.8.7.6.6 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2018)

O resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2017, pode não representar exatamente o simples cotejo entre receitas recebidas e despesas empenhadas, uma vez que outras movimentações, porventura realizadas, podem impactá-lo ao final do exercício, como ressarcimento financeiro creditado na conta do Fundeb, cancelamentos de passivos etc., conforme será demonstrado a seguir, na análise do resultado financeiro para o exercício de 2018:

**Tabela 38 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2018**

Descrição	Valor - R\$
<b>Déficit financeiro do Fundeb no exercício de 2016 (Balancete)</b>	<b>-30.536.635,28</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2017	123.931.115,13
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2017	1.223.404,76
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2017	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2017	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2017 (1)	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2017</b>	<b>94.617.884,61</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2017	127.665.403,08
<b>= Déficit Financeiro Apurado em 31/12/2017</b>	<b>-33.047.518,47</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - Processo TCE-RJ n.º 205.856-5/17, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 04/07/2018), Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 04/07/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 20/04/2018) e Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em 20/04/2018).

**Nota (1):** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$8.960.011,53), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite.

O valor do déficit financeiro para o exercício de 2018, apurado no quadro anterior, no montante de R\$ 33.047.518,47 (trinta e três milhões, quarenta e sete mil, quinhentos e dezoito reais e quarenta e sete centavos), diverge do valor registrado pelo Município no balancete do Fundeb, no montante de R\$ 15.227.438,95 (quinze milhões, duzentos e vinte e sete mil, quatrocentos e trinta e oito reais e noventa e cinco centavos), razão pela qual tal fato será objeto de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

Finalizando este tópico, cumpre registrar que o cadastro do Conselho de

Acompanhamento e Controle Social do Fundeb consta como regular junto ao Ministério da Educação (MEC), conforme consulta efetuada ao *site* daquele órgão (arquivo digital anexado em 23/08/2018).

## **2.8.8 Saúde**

### **2.8.8.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde**

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

Segundo a referida Lei Complementar, serão consideradas, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, as despesas em ações e serviços públicos de saúde voltados para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/90.

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

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

*I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e*

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

A Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo legal, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme estabelece a Portaria



nº 403/16, que aprovou a 7ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual dispõe no subtítulo “03.12.04.01 Limites”:

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

*I – empenhadas e pagas no exercício de referência;*

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

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

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

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

#### 2.8.8.2 Da Verificação do Enquadramento das Despesas de Acordo com a Lei Complementar nº 141/12

Observo que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) encontra-se de acordo com o valor registrado pela Contabilidade na Função “10 – Saúde”.

De acordo com o cálculo efetuado pelo Corpo Técnico desta Corte, foram identificadas despesas no montante de R\$ 4.352.205,51 (quatro milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, duzentos e cinco reais e cinquenta e um centavos), que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ASPS, por não pertencerem ao exercício de 2017, em razão de seu câmputo contrariar o disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00. Dessa forma, tal fato constará como objeto de **Ressalva e Determinação** na

conclusão deste Voto.

### 2.8.8.3 Das Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde

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

**Tabela 39 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa**

Descrição	Valor - R\$	
Despesas gerais com saúde	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>123.209.552,75</b>	<b>14.924.271,68</b>
Pessoal e Encargos Sociais	62.983.966,73	280.810,42
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	60.225.586,02	14.643.461,26
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>3.051.110,92</b>	<b>601.349,47</b>
Investimentos	3.051.110,92	601.349,47
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>126.260.663,67</b>	<b>15.525.621,15</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>	<b>141.786.284,82</b>	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>82.269.690,19</b>	<b>14.462.331,00</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	82.269.690,19	14.462.331,00
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	0,00	0,00
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>4.352.205,51</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa</b> (fonte impostos e transferências)	<b>NA</b>	<b>1.063.290,15</b>
<b>(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(K) Total (E+F+G+H+I+J)</b>	<b>86.621.895,70</b>	<b>15.525.621,15</b>
<b>(L) Total das despesas com saúde não computadas</b>	<b>102.147.516,85</b>	

<b>(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)</b>	<b>39.638.767,97</b>	<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite</b>	<b>39.638.767,97</b>	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 04/07/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 04/07/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 04/07/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 20/04/2018), e cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos, e Transferências de Impostos" anexado em 20/04/2018).

**Nota 1:** na linha H, foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha

SIGFIS/BO e abordado no item 6.5.1 deste capítulo.

**Nota 2:** embora tenha ocorrido, no exercício de 2017, cancelamentos de restos a pagar referentes a exercícios anteriores, no montante de R\$ 922,00, o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

**Nota 3:** o Município inscreveu o montante de R\$ 1.063.290,15 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (quadro D3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar nº 141/12.

Por fim, indico que o Município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde apontando como recursos utilizados a fonte "ordinários". Contudo, conforme já exposto no presente Voto, entendo que o Município deve segregar as fontes de recursos, utilizando, deste modo, na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte "ordinários" pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Desta feita, tal fato também ensejará item de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

#### 2.8.8.4 Da Apuração do Limite Mínimo das Despesas com ASPS

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

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

**Tabela 40 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS**

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	260.503.090,85
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	<b>255.609.940,88</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	39.638.767,97
(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	0,00

(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	39.638.767,97
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	15,51%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 04/07/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 04/07/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 04/07/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 20/04/2018), cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 20/04/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro (anexados em 23/08/2018).

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

Entretanto, o douto MPE conclui de forma diversa, uma vez que, em seus cálculos, não considera os restos a pagar, sem disponibilidade de caixa, no Fundo Municipal de Saúde, concluindo, portanto, que o Município não teria cumprido o limite mínimo de 15% (quinze por cento) das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecido no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, conforme demonstrado a seguir, *in verbis*:

*Observa-se que a disponibilidade financeira registrada no balancete do Fundo Municipal de Saúde de R\$ 77.113,93 não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar processados e não processados do exercício de 2017, haja vista haver o comprometimento desta disponibilidade com outras obrigações registradas no passivo financeiro: DDO/Consignações – R\$ 3.685.138,39 e RP de anos anteriores – R\$ 19.899.015,56.*

*Portanto, deve ser realizada a exclusão do valor não lastreado na respectiva disponibilidade financeira na apuração do mínimo a ser aplicado pelo Município em ASPS.*

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

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

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	260.503.090,85
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	255.609.940,88
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas + RPNP custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	40.702.058,12
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	10.191.334,89
(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	1.063.290,15
(H) Total das despesas consideradas = E-(F+G)	29.447.433,08



(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	11,52%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

*Com esta apuração, sem computar os restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade de caixa, verifica-se que o Município de Belford Roxo NÃO cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecido no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso III, §2, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.*

*No caso em exame, observou-se que a disponibilidade financeira proveniente de impostos e transferências de impostos, registrada no Fundo Municipal de Saúde de Belford Roxo, a exemplo do ocorrido nas contas relativas ao exercício de 2016, é insuficiente para lastrear os restos a pagar e demais obrigações, fato que constitui nítida violação ao disposto no artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12.*

*A conduta adotada pela administração municipal ensejará a Irregularidade das contas no parecer ministerial.*

Em sua defesa, o responsável sustenta que o órgão ministerial desta Corte busca antecipar metodologia que somente valeria a partir das Contas de Governo relativas ao exercício de 2019.

O Corpo Técnico mantém seu posicionamento em considerar atendido, segundo a metodologia empregada em sua instrução, o cumprimento do limite mínimo de gasto com ASPS e abstém-se de analisar o mérito da Irregularidade nº 5 indicada pelo MPE em seu parecer.

Por sua vez, o douto Ministério Público Especial não acolhe as razões de defesa do responsável e mantém seu posicionamento, opinando pela manutenção da Irregularidade.

Verifico, portanto, que, pela metodologia empregada pelo MPE em seu parecer, o Município de Belford Roxo não teria cumprido o previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12. Entretanto, acompanharei a metodologia do Corpo Instrutivo, tendo em vista que alterações dessa natureza demandam desta Corte de Contas ação orientadora e prévia Comunicação ao Chefe do Poder Executivo, o que não foi empreendido a tempo de ser exigido na Prestação de Contas referente ao exercício de 2017. Entendo, assim, no sentido do cumprimento, pelo Município, do limite mínimo previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

Ademais, em relação à metodologia para apuração da aplicação do percentual legal em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), reputo oportuno destacar a Consulta efetuada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, protocolizada nesta Corte sob o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, na qual o Plenário desta Corte firmou a tese de que, **a partir das Prestações de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os Municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte em 2020**, deverão ser computadas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, § 2º, inciso II, e § 3º, inciso I, da Constituição Federal e do art. 24 da Lei Complementar nº 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

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

Além disso, em consonância com o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/12, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde. Neste particular, observo que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde do Município de Belford Roxo foram administrados diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde..

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



limite de gastos em saúde, a ser implementada no próximo ano (contas referentes ao exercício de 2018), entendendo pertinente reiterar a referida **Comunicação**.

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

*O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer (arquivo digital anexado em 20/04/2018), opinou pela aprovação com ressalvas quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º do artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.*

O Executivo Municipal realizou audiências públicas em cumprimento ao disposto no art. 36, *caput*, § 5º, da Lei Complementar nº 141/12, todavia, as audiências ocorreram nos meses de março, junho e dezembro, contrariando a legislação vigente que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro de 2017, maio de 2017 e setembro de 2017, razão pela qual tal fato será objeto da **Ressalva e Determinação** ao final do Voto.

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

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

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

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

### 2.8.9 Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

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

O mencionado limite, apresentado na tabela seguinte, observa o número de habitantes do Município de Belford Roxo, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no exercício de 2016, foi de 494.141 (quatrocentos e noventa e quatro mil, cento e quarenta e um) habitantes.

**Tabela 41 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2016**

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	13.123.820,40
1112.04.00 - IRRF	17.393.024,07
1112.08.00 - ITBI	938.020,58
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	26.563.590,13
1120.00.00 - TAXAS	10.106.768,27
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	20.536.668,36
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	90.758,38
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	2.437.529,98
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	3.888.935,24
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>95.079.115,41</b>
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	60.969.101,54
1721.01.05 - ITR	1.056,31
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	410.867,40

1722.01.01 - ICMS	113.940.927,05
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	16.291.184,58
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	2.514.573,26
1722.01.13 - CIDE	375.168,81
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>194.502.878,95</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>0,00</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>289.581.994,36</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>5,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>14.479.099,72</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS</b>	<b>1.115.805,93</b>
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 ( F + G )</b>	<b>15.594.905,65</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 do exercício anterior (arquivo digital "53. Repasse Contábeis ao Legislativo" anexado em 04/07/2018) e Anexo 2 da Câmara da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 20/04/2018).

### 2.8.9.1 Verificação do Cumprimento do Limite

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

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

**Tabela 42 — Repasse Permitido**

Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao poder executivo	Repasse apurado após devolução
15.594.905,65	15.595.342,16	12.232,50	15.583.109,66

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 20/04/2018) e comprovante de devolução (arquivo digital "54 - Repasse ao Legislativo - comprovante de devolução de sobra financeira pela Câmara", anexado em 20/04/2018).

### 2.8.9.2 Verificação do Cumprimento do Orçamento Final da Câmara

Consoante a Lei Orçamentária e o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2017, era de R\$ 15.680.400,00 (quinze milhões, seiscentos e oitenta mil e quatrocentos reais), sendo superior ao limite máximo fixado no art. 29-A da Constituição Federal, no montante de R\$ 15.594.905,65 (quinze milhões, quinhentos e noventa e quatro mil, novecentos e cinco reais e sessenta e cinco centavos) devendo, portanto,

prevalecer como limite de repasse o valor estabelecido pela Constituição Federal.

Desta feita, Comparando o limite máximo fixado pela Constituição Federal com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, observo que houve atendimento ao art. 29-A da Constituição Federal, conforme segue:

**Tabela 43 — Orçamentação e Execução do Repasse**

Limite de repasse permitido – art. 29-A	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao Poder Executivo	Repasse apurado após devolução
15.594.905,65	15.595.342,16	12.232,50	15.583.109,66

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 20/04/2018) e comprovante de devolução (arquivo digital "54 – Repasse ao Legislativo – comprovante de devolução de sobra financeira pela Câmara", anexado em 20/04/2018).

## 2.9 Demais Aspectos Relevantes

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

### 2.9.1 Conselho de Alimentação Escolar

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

Verifico o Conselho de Alimentação Escolar opinou pela regularidade da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, referente ao exercício de 2017, em conformidade com o art.19 da Lei nº 11.947/09.

### 2.9.2 Conselho Municipal de Assistência Social

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



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

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

### 2.9.3 Royalties

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

#### 2.9.3.1 Das Receitas de Royalties

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

Tabela 44 — Receitas de Royalties

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>10.448.906,00</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>10.448.906,00</b>	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	9.116.895,99		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	1.332.010,01		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>5.906.957,71</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV – Subtotal</b>			<b>16.355.863,71</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>57.878,81</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>16.413.742,52</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

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

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

*Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 04/07/2018) e na declaração (arquivo digital "49 - Receitas de Royalties da Lei Federal n.º 12.858/13" anexado em 20/04/2018), não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.*

### 2.9.3.3 Das Despesas Totais com Recursos de *Royalties*

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

**Tabela 45 — Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties***

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>14.823.068,74</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	14.823.068,74	
<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>14.823.068,74</b>

Fonte: Quadro F.1.

O Município aplicou 100% (cem por cento) dos recursos dos *royalties* em despesas.

O Município não aplicou recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei nº 7.990/89, alterada pelas Leis nºs 10.195/01 e 12.858/13.

Como os *royalties* de petróleo são decorrentes da exploração de um recurso natural não renovável, a utilização desses recursos deve ser efetuada de forma



consciente e responsável, razão pela qual incluirei **Recomendação** para que o Município priorize a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local.

Na tabela seguinte, tendo em vista montante recebido a título de *royalties* pelo Município, observo que tais recursos representam 2,90% (dois vírgula nove por cento) do total das receitas arrecadadas no exercício.

Tabela 46 — Grau de Dependência dos Recursos de *Royalties*

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
565.637.166,74	16.413.742,52	549.223.424,22	2,90%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

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

#### 2.9.4 Transparência na Gestão Fiscal

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

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

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

Finalmente, em 16/05/2011, entrou em vigor a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação visando regulamentar o direito constitucional de acesso dos

cidadãos às informações públicas no país. A Lei vale para os todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para Tribunais de Contas e Ministério Público.

Os resultados obtidos pelo Município de Belford Roxo – nota 0,29 – de acordo com o iTAI (indicador de Transparência e Acesso à Informação<sup>6</sup>), evidenciam um nível inicial de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, demonstram o não cumprimento integral da legislação pertinente (que levaria a um iTAI equivalente a 1).

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

### 2.9.5 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

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

Tal indicador é mensurado pelas Cortes de Contas nacionais desde 2016, tendo por principal finalidade o aperfeiçoamento das ações governamentais em políticas públicas nacionais, mediante a divulgação do resultado de indicadores das

---

<sup>6</sup> A fim de permitir a interpretação dos resultados obtidos na avaliação do indicador iTAI, foram definidos os seguintes níveis ou estágios de desenvolvimento:

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

políticas adotadas para atendimento às necessidades da população, proporcionando uma visão da gestão para sete dimensões da execução do orçamento público. As aludidas dimensões são as seguintes:

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

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

A apuração dos índices de efetividade da gestão pública indicam os setores que merecem maior atenção do gestor público, colaborando para o aperfeiçoamento das ações governamentais, dessa forma, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber.

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

Por fim, destaco que o Município de Belford Roxo obteve pontuação de IEGM 0,5 (zero vírgula cinco), fato que o situa na faixa de resultado C+, considerada em fase de adequação, cujo IEGM encontra-se entre 50,0% e 59,9% da nota máxima.

## 2.10 Controle Interno

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

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

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

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

### 2.10.1 Das Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

Em que pese ter sido encaminhado o Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno, as ações e providências adotadas para o cumprimento das Determinações e Recomendações, exaradas quando da emissão do Parecer Prévio das Contas de Governo referentes ao exercício de 2016, não foram informadas de forma satisfatória, uma vez que se restringiram apenas a parte limitada de Determinações e Recomendações. Tal fato



constará como **Ressalva e Determinação** ao final de meu Voto.

### 2.10.2 Do Certificado de Auditoria

Em conclusão, destaco que Certificado de Auditoria (arquivo digital “62. Relatório do Controle Interno” anexado em 20/04/2018”), emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade com Ressalvas das Contas do Chefe de Governo do Município de Belford Roxo.

Todavia, não consta, do referido Certificado, o parecer conclusivo acerca de alertar a Administração Municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental. Tal fato será objeto da **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

### 3 CONCLUSÃO E VOTO

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

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

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

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

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

**Considerando** que, inobstante o descumprimento, durante todo o exercício de 2017, do limite de 54% (cinquenta e quatro por cento) estabelecido no art. 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar nº 101/00, o responsável pelas contas



logrou reduzir o excedente, presente ao início de sua gestão, em mais de um terço nos dois primeiros quadrimestres, atendendo assim ao disposto no art. 23, *caput*, c/c o art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**Considerando** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino corresponde a 25,14% (vinte e cinco vírgula quatorze por cento) do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 212 da Constituição Federal;

**Considerando** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o Município aplicou 70,49% (setenta vírgula quarenta e nove por cento) dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico em efetivo exercício de suas atividades, sendo obedecido, portanto, o limite mínimo de 60% (sessenta por cento) de aplicação dos recursos, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 11.494/07;

**Considerando** que o Município utilizou, no exercício de 2017, 100,00% (cem por cento) dos recursos recebidos do Fundeb, cumprindo o percentual mínimo de 95% (noventa e cinco por cento), previsto no art. 21 da Lei nº 11.494/07;

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

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

Em relação ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- Pela não inclusão das Irregularidades nºs 1 e 5 de seu parecer, as quais serão consideradas como Ressalvas em meu Voto.

- Pela não inclusão da Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), apesar do disposto no item V “b” de seu parecer.

Em relação à sugestão do Corpo Instrutivo:

- Na Comunicação ao atual Prefeito, entendo pertinente a inclusão dos itens III.4, III.5 e III.6, na forma proposta pelo parecer do Ministério Público Especial;
- Entendo pertinente a Determinação à SGE, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, incluída no item V “a” de seu parecer.

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

- Na Comunicação ao atual Prefeito, é-lhe dada ciência:
  - acerca da nova metodologia de cálculos para aferição das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18;
  - a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98, alertando-o quanto a obrigatoriedade de repasse integral da contribuição previdenciária, dos servidores e patronal, e acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial;
- Incluo **Determinação** à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), a fim de que proceda à abertura de Procedimento Autônomo de Apuração, em processo apartado, acerca do ressarcimento, à conta do Fundeb, dos valores indevidamente utilizados e ainda não restituídos ao Fundo, referentes ao exercício de 2016;
- Entendo cabível considerar, como ressalva, o descumprimento do limite legal da despesa com pessoal pelo Município, e não como irregularidade, tendo em vista o princípio da intranscendência subjetiva das sanções e o fato de que o percentual excedente foi reduzido em mais de um terço nos dois primeiros quadrimestres do mandato;
  - Pela não inclusão das Irregularidades acerca da aplicação dos percentuais mínimos legais em educação e no Fundeb, em razão dos motivos expostos nos itens 2.8.7.4 e 2.8.7.6.5 deste Voto;



*Ex positis e, diante dos fatos evidenciados,*

**VOTO:**

- I. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo do Município de Belford Roxo, relativas ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Wagner dos Santos Carneiro, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**:

**RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

**RESSALVA Nº 1**

O Município descumpriu o limite de despesa com pessoal durante todo o exercício de 2017, nada obstante a redução, em pelo menos um terço do percentual excedente, nos dois primeiros quadrimestres de mandato, limite este que está sendo desrespeitado pelo Poder Executivo Municipal desde o 3º quadrimestre de 2013, tendo sido o exercício de 2017 encerrado com tais despesas ainda acima do limite legal, em desacordo com o disposto no art. 20, inciso III, alínea "b" da citada Lei.

**DETERMINAÇÃO Nº 1**

Observar o cumprimento do limite da despesa com pessoal estabelecido no art. 20, inciso III, alínea "b" da Lei Complementar nº 101/00.

**RESSALVA Nº 2**

O Município inscreveu o montante de R\$ 43.212.480,89 (quarenta e três milhões, duzentos e doze mil, quatrocentos e oitenta reais e oitenta e nove centavos) em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no art. 55, itens 3 e 4, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

**DETERMINAÇÃO Nº 2**

Envidar esforços no sentido de cumprir o disposto no art. 1º, § 1º c/c o art. 55, itens 3 e 4, inciso III da Lei Complementar nº 101/00, de forma que não seja realizada a inscrição de Restos a Pagar não processados sem a correspondente disponibilidade financeira.

### **RESSALVA Nº 3**

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

### **DETERMINAÇÃO Nº 3**

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

### **RESSALVA Nº 4**

Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício de 2017, sendo apurado um déficit da ordem de R\$ 120.727.940,84 (cento e vinte milhões, setecentos e vinte e sete mil, novecentos e quarenta reais e oitenta e quatro centavos), em desacordo com o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

### **DETERMINAÇÃO Nº 4**

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

### **RESSALVA Nº 5**

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$ 5.054.937,88 (cinco milhões, cinquenta e quatro mil, novecentos e trinta e sete reais e oitenta e oito centavos), em desacordo com a Lei nº 9.717/98.



**DETERMINAÇÃO Nº 5**

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei nº 9.717/98.

**RESSALVA Nº 6**

Repasse parcial da contribuição patronal ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, conforme observado no demonstrativo elaborado pelo Município, nos moldes do Modelo "23", em desacordo com o art. 40 da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso II, Lei 9.717/98.

**DETERMINAÇÃO Nº 6**

Observar o repasse integral da contribuição patronal, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal c/c o art. 1º, inciso II, da Lei 9.717/98.

**RESSALVA Nº 7**

O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, em desacordo com os preceitos estabelecidos no art. 1º, inciso II da Lei nº 9.717/98.

**DETERMINAÇÃO Nº 7**

Realizar a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores ao RPPS, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do RPPS do Município, conforme os preceitos estabelecidos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98.

**RESSALVA Nº 8**

O Município realizou, parcialmente, o recolhimento da contribuição patronal devida, referente aos segurados vinculados ao RGPS, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, bem como à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de

Convênios (Cauc), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 8**

Providenciar o recolhimento, tempestivo, da contribuição patronal dos segurados vinculados ao RGPS, com o objetivo de evitar o pagamento de multa e juros moratórios, bem como evitar restrições quanto ao recebimento de recursos de transferências voluntárias por conta do apontamento do Município no Cadastro Único de Convênios da União (CAUC).

#### **RESSALVA Nº 9**

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

#### **DETERMINAÇÃO Nº 9**

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

#### **RESSALVA Nº 10**

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

#### **DETERMINAÇÃO Nº 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 referentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS.

**RESSALVA Nº 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 Nº 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 Nº 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, de forma que seu cômputo contraria o art. 212 da Constituição Federal c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
03/03/2017	97	Empenhado para atender a despesas com folha de pagamento do mês de novembro de 2016, conforme parecer da SMT e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito de fl.245.		Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	6.070.252,64
03/03/2017	98	Empenhado para atender a despesas com folha de pagamento do mês de novembro de 2016, conforme parecer da SMT e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito de fl.245.		Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	255.650,20

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
20/03/2017	156	Empenhado para atender ao Termo de Convenio nº 001/SEMED/2014 - de implemento de ação conjunta para atendimento a Educação Infantil no período e 01/12/2016 a 22/12/2016, conforme parecer da CGM de fls.49/53 e, Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito de fl.54.	INSTITUTO SÃO SEBASTIÃO	Educação Infantil	ORDINÁRIOS	54.289,00
10/04/2017	230	Empenhado para atender a despesas com folha de pagamento do mês de dezembro de 2016, conforme parecer da CGM e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito.		Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	8.796.255,92
10/04/2017	232	Empenhado para atender a despesas com folha de pagamento do mês de dezembro de 2016, conforme parecer da CGM e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito.		Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	78.201,66
10/04/2017	233	Empenhado para atender a despesas com folha de pagamento do mês de dezembro de 2016, conforme parecer da CGM e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito.		Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	323.875,39
10/04/2017	235	Empenhado para atender a despesas com o INSS da folha de pagamento do mês de dezembro de 2016, conforme parecer da CGM e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito.	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	139.517,84
23/05/2017	305	Empenhado para atender a despesa com Passes escolares para os alunos da rede municipal de ensino, para o ano letivo de 2016, conforme parecer da CGM fl.34 e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito fl.35.	RIO DOURO TRANSPORTES COLETIVOS LTDA	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	500.000,00
24/05/2017	306	Reempenhado por motivo de ter sido anulado de acordo com Art. 8 do Decreto nº 3971 de 17 de Novembro de 2015, para atender a despesa com serviços de manutenção de computadores e periféricos da Secretária Municipal de Educação pelo período 01/12/2016 à 30	PACKVALLE INFORMÁTICA LTDA - ME	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	121.248,00
05/06/2017	320	Reempenhado para atender despesa com 2º Termo de Aditivo de prorrogação de Contrato de serviços de limpeza, desinfecção e impermeabilização dos reservatórios de água das Unidades de Escolares, pelo período de 21/08/2016 a 18/11/2016, conforme parecer da C	RGM CONSTRUÇÕES EIRELI	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	121.206,45



Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
07/07/2017	428	Empenhado para atender despesa com exercícios anteriores, da aquisição de materiais, conforme parecer da CGM fls.59 e 60 e autorizo do Exmo. Sr. Prefeito de fl.61.	CNX DE JAPERI COMERCIO E SERVIÇOS LTDA ME - ME	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	300.000,00
07/08/2017	495	Empenhado em sequência à N.E 305/2017 para atender a despesa com Passes escolares para os alunos da rede municipal de ensino, para o ano letivo de 2016, conforme parecer da CGM fl.34 e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito fl.35.	RIO DOURO TRANSPORTES COLETIVOS LTDA	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	250.000,00
07/08/2017	496	Empenhado em sequência à N.E 277/2017 para atender a despesa com Passes escolares para os alunos da rede municipal de ensino, para o ano letivo de 2016, conforme parecer da CGM fl.34 e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito fl.35.	AUTO VIAÇÃO VERA CRUZ LTDA	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	250.000,00
TOTAL						17.280.497,10

Fonte: Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 23/08/2018).

**DETERMINAÇÃO Nº 12**

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na Função 12 – Educação, em atendimento ao art. 212 da Constituição Federal c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00.

**RESSALVA Nº 13**

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

**DETERMINAÇÃO Nº 13**

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 art. 212 da Constituição Federal, bem como no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

**RESSALVA Nº 14**

O valor do déficit financeiro para o exercício de 2018, apurado na presente prestação de contas, no montante de R\$ 33.047.518,47 (trinta e três milhões, quarenta e sete mil, quinhentos e dezoito reais e quarenta e sete centavos), é superior ao registrado pelo Município no balancete do Fundeb, no montante de R\$ 15.227.438,95 (quinze milhões, duzentos e vinte e sete mil, quatrocentos e trinta e oito reais e noventa e cinco centavos), resultando em uma diferença de R\$ 17.820.079,52 (dezessete milhões, oitocentos e vinte mil, setenta e nove reais e cinquenta e dois centavos).

**DETERMINAÇÃO Nº 14**

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

**RESSALVA Nº 15**

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, de forma que seu cômputo contraria o disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
10/04/2017	55	Empenhado para atender despesa com fornecimento de energia elétrica, referente ao mês de dezembro/2016, conforme parecer da CGM fls.72 e autorizo do Exmo. Sr. Prefeito fl.73.	LIGHT SERVICOS DE ELETRICIDADE SA	Administração Geral	ORDINÁRIOS	76.506,84
18/04/2017	59	Empenhado para atender a despesas com folha de pagamento do mês de dezembro de 2016, conforme parecer da CGM e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito.		Administração Geral	ORDINÁRIOS	3.619.007,08

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
18/04/2017	61	Empenhado para atender a despesas com folha de pagamento do mês de dezembro de 2016, conforme parecer da CGM e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito.		Administração Geral	ORDINÁRIOS	34.989,49
18/04/2017	62	Empenhado para atender a despesas com folha de pagamento do mês de dezembro de 2016, conforme parecer da CGM e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito.		Administração Geral	ORDINÁRIOS	33.555,59
18/04/2017	66	Empenhado para atender a despesas com o INSS da folha de pagamento do mês de dezembro de 2016, conforme parecer da CGM e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito.	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	Administração Geral	ORDINÁRIOS	368.146,51
18/04/2017	67	Empenhado para atender a despesas com o INSS da folha de pagamento do mês de dezembro de 2016, conforme parecer da CGM e Autorizo do Exmo. Sr. Prefeito.	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	Atenção Básica	ORDINÁRIOS	90.000,00
27/06/2017	139	Empenhado para atender a despesa com 05 (cinco) profissionais do PROGRAMA MAIS MÉDICOS, ao que norteia as fls. 03/04, conforme regulamentação da Lei Mun. nº 1.509/2013 e Portaria nº 30/2014, em seu art. 3º, referente aos períodos de 2015 e 2016. Parecer		Atenção Básica	ORDINÁRIOS	130.000,00
TOTAL						4.352.205,51

**DETERMINAÇÃO Nº 15**

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

**RESSALVA Nº 16**

Quanto à realização das audiências públicas, promovidas pelo gestor do SUS, em períodos não condizentes com o disposto no art. 36, *caput* e § 5º, da Lei Complementar nº 141/12.

**DETERMINAÇÃO Nº 16**

Para que o Poder Executivo Municipal envie esforços no sentido de promover as audiências públicas, por intermédio do gestor do SUS, na periodicidade estabelecida no art. 36, *caput* e § 5º, da Lei Complementar nº 141/12.

**RESSALVA Nº 17**

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

**DETERMINAÇÃO Nº 17**

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

**RESSALVA Nº 18**

O Modelo “22” não foi preenchido de forma adequada, de modo que não permitiu a análise do cumprimento de todas as Determinações expedidas por esta Corte na Prestação de Contas de Governo referentes ao exercício de 2016.

**DETERMINAÇÃO Nº 18**

Atentar para o correto preenchimento do Modelo “22”, informando, de forma discriminada, as ações e providências adotadas para o cumprimento de cada Determinação expedida por esta Corte.

**RESSALVA Nº 19**

O Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto à Regularidade das Contas com Ressalvas, não especificou as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a Administração Municipal quanto às providências a serem implementadas



para melhoria da gestão governamental.

### **DETERMINAÇÃO Nº 19**

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

### **RECOMENDAÇÕES:**

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 1**

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

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 2**

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

- II. Pela **COMUNICAÇÃO**, na forma prevista no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Belford Roxo, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no art. 74 da Constituição Federal e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados

apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das Contas, apontando, ainda, quais foram às medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de Governo e atentar, ainda, para o correto preenchimento do respectivo modelo, permitindo, dessa forma, o acompanhamento das Determinações desta Corte.

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

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

b. quanto ao déficit financeiro de R\$ 120.727.940,84 (cento e vinte milhões, setecentos e vinte e sete mil, novecentos e quarenta reais e oitenta e quatro centavos) apresentado nesta Prestação de Contas de Governo, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

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

de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2020, devendo ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, § 2º, inciso II e § 3º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 24 da Lei Complementar nº 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;

**g.** quanto ao fato de que esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) que não tenham sido movimentadas pelo Fundo de Saúde, para efeito de apuração do cumprimento do mínimo constitucional em saúde, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12, já nas Contas de Governo referentes ao exercício 2018, a serem apreciadas por esta Corte em 2019;

**h.** quanto à obrigação de promover o ressarcimento à conta do Fundeb, com recursos ordinários, no valor de R\$ 32.538.445,28 (trinta e dois milhões, quinhentos e trinta e oito mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e vinte e oito centavos), a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referentes aos seguintes itens:

**h.1)** o valor de R\$ 30.536.635,28 (trinta milhões, quinhentos e trinta e seis mil, seiscentos e trinta e cinco reais e vinte e oito centavos), referente ao déficit financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura, registrado no balancete ajustado encaminhado pelo Município na Prestação de Contas de Governo referentes ao exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17);

**h.2)** o valor de R\$ 2.001.810,00 (dois milhões, mil oitocentos e dez reais), utilizado em desacordo com os preceitos da Lei nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21 c/c o art. 23, inciso I, apurado na Prestação de Contas de Governo referentes ao



exercício de 2016 (Processo TCE-RJ n.º 205.856-5/17).

- i. quanto à necessidade de instituir controles internos referentes à movimentação de recursos do Fundeb, com vistas a restabelecer seu equilíbrio financeiro;
- j. quanto à necessidade de consolidar, no Fundo Municipal de Saúde, as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender às ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela Administração Municipal, em atendimento ao disposto no art. 24 da Lei Complementar nº 141/12;
- k. para divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual e na forma do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- l. para adotar providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social (RPPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, alertando-o de que o não repasse integral da contribuição previdenciária, dos servidores e patronal, ao Instituto de Previdência do Município, constitui irregularidade grave, capaz de motivar a emissão de Parecer Prévio Contrário por este Tribunal;

**IV. Por DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) para que:**

- a. instaure Procedimento Autônomo de Apuração, por meio de processo apartado, com vistas ao ressarcimento, no valor de R\$ 32.538.445,28 (trinta e dois milhões, quinhentos e trinta e oito mil, quatrocentos e

quarenta e cinco reais e vinte e oito centavos), à conta do Fundeb, tendo em vista o não cumprimento da Determinação desta Corte efetuada na Prestação de Contas de Governo do Município de Belford Roxo, relativa ao exercício de 2016 – Processo TCE-RJ nº 205.856-5/17 –, conforme Decisão Plenária de 28/11/2017, observando ainda que houve, nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2017, a dedução do valor de R\$ 2.510.883,19 (dois milhões, quinhentos e dez mil, oitocentos e oitenta e três reais e dezenove centavos) no cálculo que empreendi no item 2.8.7.6.5.1 de meu Voto, por corresponder a restos a pagar sem disponibilidade financeira;

- b. considere e inclua, na análise das Contas de Governo Municipais, o resultado das auditorias governamentais realizadas no Município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

Plenário,

GC-7, em 13 / 02 / 2019.

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
Relator



**Ao Procurador Geral da Câmara Municipal de Belford Roxo.**

O Presidente da Câmara Municipal de Belford Roxo requer á Vossa Senhoria elaboração de parecer técnico a respeito da possibilidade do julgamento das contas do Prefeito de Belford Roxo referente ao ano de 2017. Caso o parecer seja pela possibilidade, determina-se ainda a explicação do procedimento a ser adotado.

Gabinete da Presidência, 05 de novembro de 2019.

*Nelci Praça*  
**NELCI PRAÇA**  
VEREADOR  
PRESIDENTE

**Belford Roxo, 02 de dezembro de 2019.**

**Processo 2311/2019**

**Contas do Poder Executivo 2017**

**Senhor Presidente**

Cuida-se de processo de análise das Contas do Poder Executivo Municipal referentes ao ano de 2017, no qual Vossa Excelência solicita apreciação desta Procuradoria da Câmara Municipal. Em atenção passamos a análise solicitada.

**PRELIMINAR**

Destaco inicialmente que este parecer analisa aspectos jurídicos/legais da pretensão da Administração da Câmara Municipal de Belford Roxo.

Ressalto que é de competência da Procuradoria da Câmara Municipal prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do Gestor Público legalmente competente. Tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, ressalvada as teratológicas.



Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do Princípio da Deferência Técnico-Administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU - Advocacia-Geral da União, **in verbis**:

***O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não-jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.***

Logo, as manifestações desta Procuradoria são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o Administrador Público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer, ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

### **MÉRITO**

Trata-se análise e parecer para deliberação do plenário da Câmara Municipal de Belford Roxo das Contas apresentadas pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Belford Roxo referentes ao ano de 2017.

De imediato, cumpre-nos destacar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitiu parecer favorável a aprovação das contas apresentadas. E que dentre as funções institucionais do Poder Legislativo enquadra-se a fiscalização e controle externo dos atos do Poder Executivo, conforme preceitua o artigo 31 da CRFB/88, que diz o seguinte:



***A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.***

Salienta, ainda, o aludido Diploma Legal em seu parágrafo primeiro que:

***§1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.***

Assim podemos afirmar que o controle externo das contas do Poder Executivo é exercido pelo Poder Legislativo, que o exercerá com auxílio dos Tribunais de Contas, sendo certo que a principal função advinda deste controle é o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo.

#### **A COMPETENCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Ao Tribunal de Contas caberá a elaboração de parecer prévio que somente não prevalecerá por decisão de 2/3 dos Membros da Câmara Municipal de Belford Roxo.

Nesse horizonte, vale aqui transcrever o parágrafo segundo do artigo 31 da CRFB/88, que assim dispõe:

9


***“§2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.***

Logo, verifica-se que o Parecer do Tribunal de Contas tem alcance extremo e impositivo, que somente poderá ser rejeitado com maioria qualificada dos Membros do Poder Legislativo.

É de conhecimento amplo que o Tribunal de Contas tem por função a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município, dos órgãos da administração direta e também do Poder Legislativo, verificando a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação dos recursos e receitas. Após acurado estudo emite parecer técnico sobre as contas manifestando-se pela aprovação ou não, sendo tal manifestação prevalente só devendo ser desqualificada ante o crivo de rejeição de 2/3 dos Membros do Legislativo, como já dito.

Nesse sentido é a jurisprudência do STF:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 135/10. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I – Compete a Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio. Cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, §2º). II – O constituinte**



*de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação d equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (checksand balances). III – A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referencia ao art. 1º, I, g, da LC 64/4990 é a Câmara Municipal e não o Tribunal de Contas. IV – Tese adotada pelo plenário da Corte: para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 135 de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxilio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. V – Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF – RE: 848826 CE – CEARÁ 0000879-45.2014.6.06.0000, Relator Min. Roberto Barroso, data do julgamento:10/08/2016*

#### **A COMPETENCIA DO PODER LEGISLATIVO ATRAVÉS DA CÂMARA MUNICIPAL**

Diante da natureza cogente do parecer prévio do Tribunal de Contas, resta-nos saber qual a exata função do Poder Legislativo no julgamento das contas do Chefe do Executivo local.

O Poder Legislativo local reúne duas funções de destaque: a) Política; b) Técnica. A função política é primordial, cumpre dar destaque. A função técnica, tem o condão de absorver motivações desvirtuosas e garantir a correta aplicação das leis e da Constituição, mormente todos os seus princípios, especialmente neste caso a ampla defesa e o contraditório.

Com a garantia constitucional de que o parecer prévio do Tribunal de Contas é prevalente exceto pela expressão contraria de 2/3 dos Membros do Legislativo, se esta hipótese sobressair, deverá vir alicerçada por

argumentos expostos de forma clara e precisa onde constem as razões da incoerência do parecer prévio do Tribunal de Contas.

Diante do quadro hipotético da rejeição, a Câmara Municipal não se opor a aplicação dos Princípios Constitucionais da ampla defesa e do contraditório, garantindo assim ao Chefe do Executivo o exercício de tais direitos a ele garantidos. Para esta direção aponta a jurisprudência do STF. Vejamos:

**AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. DIREITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. 1. É pacífica a jurisprudência desta nossa Casa de Justiça no sentido de que é assegurado ao ex-prefeito o direito de defesa quando da deliberação da Câmara Municipal sobre suas contas. 2. Agravo Regimental desprovido. (STF – RE: 414908 MG, Relator: Min. AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 16/08/2011, Segunda Turma)**

**O CASO CONCRETO – CONTAS DO EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2017.**

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão ocorrida no dia 13/02/2019 emitiu parecer prévio favorável a aprovação das Contas do Exmo. Sr. Prefeito do Município de Belford Roxo referentes ao exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. Wagner dos Santos Carneiro. A relatoria do administrativo que analisou as contas coube ao conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento.

Diante deste quadro, encontra-se a Câmara Municipal apta a apreciar e deliberar sobre as contas apresentadas. Saliento, por oportuno, que



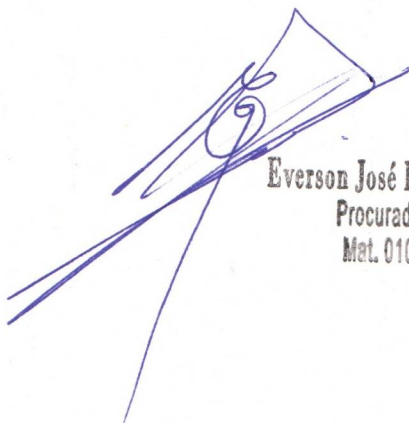
a rejeição das contas só poderá ser feita por deliberação de 2/3 dos Membros do Poder Legislativo, em decisão que deverá ser acompanhada de fundamentação analítica clara, onde devem ser apontadas tecnicamente as razões da rejeição, cientificando ao TCE sobre sua decisão e garantindo ao Chefe do Executivo o direito ao Contraditório e a Ampla Defesa.

### **CONCLUSÃO**

Destarte, esclareço que as Contas do Chefe do Executivo referentes ao exercício de 2017, após o trâmite legal nas Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, encontram-se aptas a serem apreciadas pelo plenário da Câmara Municipal de Belford Roxo.

Sendo assim, **s.m.j.**, nada tem a oferecer esta Procuradoria que possa trazer obstáculos ao prosseguimento do feito.

**É o parecer, sub censura.**



Everson José Ramos de Pa.  
Procurador Geral  
Mat. 010262/99



## Câmara Municipal de Belford Roxo

Av. Jose Mariano dos Passos, 1214 - Belford Roxo - Cep 26123.270 - Telefone(21)2662-2009 - Fax(21)2761-1254

site:www.cmbr.rj.gov.br - email:cmbr@cmbr.rj.gov.br

SALA DE COMISSÕES



### COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

**Projeto N.º: 2019/02311**

**Autor: MESA DIRETORA**

Designo **Relator** o Vereador

Em, 03 de dezembro de 2019

Presidente

#### Parecer

O presente Projeto de Lei tem por objetivo:

DISPÕE SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVOS MUNICIPAL REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2017

Através da sua leitura, verifica-se que a matéria nele contida, ressalta e enfatiza a necessidade de adoção das medidas previstas no Projeto em referência.

Destarte, inexistindo impedimento de natureza legal, que venha obstacular a sua tramitação, somos de PARECER FAVORÁVEL à sua apreciação pelo plenário, tal como se acha redigido.

**Sala de Comissões,**

TAYANO

Membro

TUNINHO

Membro

GALV

Membro



**Câmara Municipal de Belford Roxo**

Av. Jose Mariano dos Passos, 1214 - Belford Roxo - Cep 26123.270 - Telefone(21)2662-2009 - Fax(21)2761-1254

site:www.cmbr.rj.gov.br - email:cmbr@cmbr.rj.gov.br

**SALA DE COMISSÕES**



**COMISSÃO PERMANENTE DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA**

**Projeto N.: 2019/02311**

**Autor: MESA DIRETORA**

Designo **Relator o Vereador**

Em, 03 de dezembro de 2019

*Presidente*

**Parecer**

O presente Projeto de Lei tem por objetivo:

*DISPÕE SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVOS MUNICIPAL REFERENTE AO EXERCICIO DE 2017*

Através da sua leitura, verifica-se que a matéria nele contida, ressalta e enfatiza a necessidade de adoção das medidas previstas no Projeto em referência.

Destarte, inexistindo impedimento de natureza legal, que venha obstacular a sua tramitação, somos de PARECER FAVORÁVEL à sua apreciação pelo plenário, tal como se acha redigido.

**Sala de Comissões,**

EDUARDO

Membro

TUNINHO

Membro

SOBREIRA

Membro



## Câmara Municipal de Belford Roxo

Av. Jose Mariano dos Passos, 1214 - Belford Roxo - Cep 26123.270 - Telefone (21) 2662-2009 - Fax (21) 2761-1254  
site: www.cmbr.rj.gov.br - email: cmbr@cmbr.rj.gov.br

SALA DE COMISSÕES



### COMISSÃO PERMANENTE DE ADMINISTRAÇÃO, TRABALHO E SERVIDOR PÚBLICO

**Projeto N.: 2019/02311**

**Autor: MESA DIRETORA**

Designo **Relator** o Vereador

Em, 03 de dezembro de 2019

Presidente

#### Parecer

O presente Projeto de Lei tem por objetivo:

DISPÕE SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVOS MUNICIPAL REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2017

Através da sua leitura, verifica-se que a matéria nele contida, ressalta e enfatiza a necessidade de adoção das medidas previstas no Projeto em referência.

Destarte, inexistindo impedimento de natureza legal, que venha obstacular a sua tramitação, somos de PARECER FAVORÁVEL à sua apreciação pelo plenário, tal como se acha redigido.

Sala de Comissões,

TAYANO

Membro

SOBRINHA

Membro

GOMES

Membro



CÂMARA MUNICIPAL DE  
BELFORD ROXO



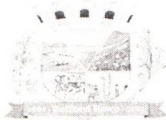
Ao Procurador-Geral da Câmara Municipal de Belford Roxo

O Presidente da Câmara Municipal de Belford requer à Vossa Senhoria elaboração de parecer técnico a respeito da possibilidade do julgamento das contas do Prefeito de Belford Roxo referente ao ano de 2017. Caso o parecer seja pela possibilidade, determina-se ainda a explicação do procedimento a ser adotado e em seguida

Belford Roxo, 26 de novembro de 2019.

 Nelci Praça

Presidente da Câmara Municipal de Belford Roxo



CÂMARA MUNICIPAL DE  
BELFORD ROXO



Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Belford  
Roxo

**PARECER APROVAÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE  
BELFORD ROXO**

As contas do chefe do Poder Executivo do Município de Belford Roxo obtiveram parecer favorável à aprovação, estando a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, por unanimidade, a favor da aprovação, visto que atende a todos os preceitos constitucionais e legais.

Belford Roxo, 09 de dezembro de 2019.

Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira

  
Vereador Eduardo Araújo - Presidente

  
Vereador Tuninho Medeiros

  
Vereador Cristiane do Sobreira



CÂMARA MUNICIPAL DE  
BELFORD ROXO



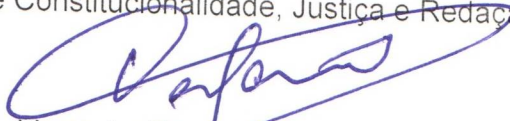
Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Belford  
Roxo

**PARECER APROVAÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE  
BELFORD ROXO**

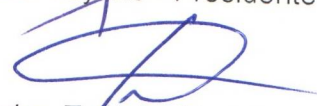
As contas do chefe do Poder Executivo do Município de Belford Roxo obtiveram parecer favorável à aprovação, estando a Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, por unanimidade, a favor da aprovação, visto que atende a todos os preceitos constitucionais e legais.

Belford Roxo, 09 de dezembro de 2019.

Comissão de Constitucionalidade, Justiça e Redação Final



Vereador Tayano - Presidente



Vereador Tuninho Medeiros



Vereador Ericsson Gal



CÂMARA MUNICIPAL DE  
BELFORD ROXO



Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Belford  
Roxo

**PARECER APROVAÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE  
BELFORD ROXO**

**Julgamento das Contas do Prefeito do Município  
de Belford Roxo relativas ao ano de 2017**

**Introdução**

Atendendo a determinação de Vossa Excelência encaminho o parecer elaborado pela Procuradoria-Geral da Câmara Municipal de Belford Roxo referente as contas do Prefeito do Município de Belford Roxo relativas ao ano de 2017.

As principais funções da Câmara Municipal são a normativa e ao do exercício do Controle Externo, que ganha relevo quando se trata das pertinentes ao Chefe do Poder Executivo Local.

Neste sentido, prevê o artigo 31 da Constituição da República que "a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal", sendo que o parágrafo segundo do dispositivo constitucional salienta que "o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver".

Portanto, pode-se afirmar que o controle externo das contas municipais é exercido pela Câmara Municipal de Vereadores, que o exercerá com o auxílio

do Tribunal de Contas, sendo que, a principal das funções advindas do desse controle é o julgamento das contas do Prefeito. Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Local.

Para o julgamento das contas, caberá ao Tribunal de Contas do Estado a elaboração de parecer prévio, que só não prevalecerá por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Apenas, para fins de conclusão dessa parte do parece, transcreve-se o artigo 31 da Constituição da República Federativa do Brasil.

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

**§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.**

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”. (grifo nosso)

## Da Função do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro



O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro é uma instituição permanente originária das Constituições da República Federativa do Brasil (poder constituinte originário) e do Estado do Rio de Janeiro (poder constituinte decorrente), tendo por função primordial no que se refere ao Município de Belford Roxo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.


No caso da aprovação das contas, o Tribunal de Contas do Estado elabora parecer prévio técnico de natureza impositiva. Destaca-se que o parecer não é meramente opinativo, mas sim, imperativo. Tal conclusão advém da doutrina e a jurisprudência pátrias.

José Afonso da Silva, o principal jurista que atuou junto à Assembleia Nacional Constitucional, ensina:

“O parecer prévio que o prefeito tem que prestar anualmente à Câmara Municipal, referido no § 2º, emitido pelo órgão de contas competente, segundo se viu nos comentários supra, não tem apenas o valor de uma opinião que pode ser aceita ou não. Não é, pois, um parecer no sentido técnico de opinião abalizada, mas não-impositiva. Ao contrário, ela vale e tem a eficácia de uma decisão impositiva. Sua eficácia pode, porém, ser desfeita se dois terços dos membros da Câmara Municipal votarem contra ele. Só assim não prevalecerá”. (SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 317).

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal de Contas já decidiu:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA



MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, **cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa** (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("checks and balances"). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores". V - Recurso extraordinário conhecido e provido.

(STF - RE: 848826 CE - CEARÁ 0000879-45.2014.6.06.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 10/08/2016, Tribunal Pleno)" (grifo nosso).

Portanto, conclui-se a função impositiva do parecer prévio do Tribunal de Contas, que só não prevalecerá pela manifestação contrária de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

## Da Função da Câmara Municipal de Belford Roxo



Diante da natureza cogente do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, surge a indagação qual seria, em tese, o papel da Câmara Municipal de Belford Roxo no julgamento das contas do Chefe do Executivo Local.

Como visto, a Câmara Municipal pode rejeitar o parecer por voto de dois terços. Contudo, não se trata de uma função de natureza puramente política. A atribuição do Legislativo local é junção de uma função política – natureza primordial da Casa Legislativa – e técnica.

Desta forma, dois atributos jurídicos devem ser respeitados. O primeiro diz respeito a motivação e o segundo, o respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contrário, corolários do devido processo legal.

Para fim de evitar análise desnecessária ao caso em tela, informo, como se demonstrará posterior nesse estudo, que o Tribunal de Contas do Estado deu parecer favorável às contas do Prefeito do Município de Belford Roxo referentes ao ano de 2017.

Diante do parecer favorável, os dois atributos supracitados devem ser tratados da forma prevista nas próximas linhas, partindo de duas situações jurídicas plausíveis: aprovação do parecer e, consequentemente, aprovação das contas; rejeição do parecer, com a reprovação das contas.

Em relação à motivação, caso a Câmara Municipal aprove o parecer, poderá adotar a motivação *aliundeou* per relationem (por alusão). Salienta-se que essa *motivação* é caracterizada quando o órgão estatal remete sua fundamentação a outro ato, quando toma uma decisão. No caso concreto ora analisado, se a Câmara Municipal de Belford Roxo decidir pela aprovação do parecer do Tribunal de Contas, basta a menção ao parecer do Tribunal de Contas, não necessitando de outros argumentos.

Destaca-se que a motivação por alusão encontra-se prevista na parte final do artigo 50, § 1º da Lei 9.784/99, que assim dispõe:

"Art. 50 ...



§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato".

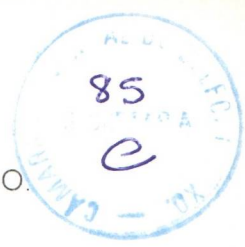
Contudo, se a postura da Câmara Municipal for na rejeição do parecer, deverá demonstrar de forma clara e precisa as razões da incoerência do Tribunal de Contas e, portanto, da discordância.

Note a Câmara Municipal tem autonomia para rejeitar as contas, entretanto, deverá comprovar e apontar os motivos da dissidência com o órgão constitucional técnico do controle externo.

Outro aspecto relevante concerne ao devido processo legal, precipuamente, ao respeito a ampla defesa e ao contraditório.

Na hipótese de aprovação do parecer do Tribunal de Contas do Estado, como no caso em tela, foi pela qualificação das contas, não há necessidade do respeito à ampla defesa e ao contrário, visto que o Chefe do Executivo local não seria prejudicado, mas sim, favorecido. A dispensa, por conseguinte, é legítima e encontra-se amparada pelo princípio da celeridade insculpido no artigo 5º, LXXVIII da Constituição da República.

Porém, se a Câmara Municipal de Belford Roxo, no gozo da autonomia conferida pela Carta Magna, deliberar pela rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas e, por conseguinte, pela rejeição das contas, deverá garantir o direito à ampla defesa e ao contraditório. Ressalta-se o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, como se vê na ementa infra.



“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. DIREITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. 1. É pacífica a jurisprudência desta nossa Casa de Justiça no sentido de que é de ser assegurado a ex-prefeito o direito de defesa quando da deliberação da Câmara Municipal sobre suas contas. 2. Agravo regimental desprovido.

(STF - RE: 414908 MG, Relator: Min. AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 16/08/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-200 DIVULG 17-10-2011 PUBLIC 18-10-2011 EMENT VOL-02609-01 PP-00054)”

Nesta hipótese, por falta de preceito normativo específico, por analogia ao Código de Processo Civil, entende esta procuradoria que o Prefeito deverá ser citado e garantida a defesa no prazo de quinze dias úteis.

#### **Das Contas do Prefeito do Município de Belford Roxo Referentes ao Ano de 2017**

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em votação ocorrida em 13 de fevereiro de 2019, cuja relatoria coube ao Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, aprovou as Contas de Governo do Município de Belford Roxo, relativas ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Wagner dos Santos Carneiro.

Esta casa legislativa foi intimada da decisão em abril do presente ano. Desde então, encontra-se em condições de votar o parecer do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

#### **Da Competência do Plenário**

Por fim, salienta-se que a competência para o julgamento das contas é do Plenário da Câmara Municipal, devendo ser designado um relator para tal função.

### Conclusão

Do exposto, entende essa Procuradoria-Geral legislativa que a Câmara Municipal de Belford Roxo pode votar o parecer do Tribunal de Contas do Município de Belford Roxo referente às contas do Prefeito do ano de 2017.

Belford Roxo, 02 de dezembro de 2019.

Procurador-Geral da Câmara Municipal de Belford Roxo



Everson José Ramos de A.  
Procurador Geral  
Mat. 010262/99

