



Processo nº 02054-02.00/16-0
Poder Executivo: PASSA SETE
Administração: Vanderlei Batista da Silva
Instrução Técnica Final/Encerramento do exercício financeiro de 2016

Senhora Coordenadora:

Consoante o art. 59 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 - conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - e o art. 5º, Inciso XVI do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul – RITCE, Resolução TCE/RS nº 1.028/2015, compete a esta Corte de Contas fiscalizar o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades municipais, dos dispositivos constantes no referido diploma legal. Assim, foi realizada avaliação da Gestão Fiscal do Executivo referente ao encerramento do exercício financeiro de 2016.

A análise foi procedida através dos dados fornecidos pelo Poder Executivo, relativos ao exercício de 2016, constantes nos Demonstrativos da Receita Corrente Líquida, da Despesa Total com Pessoal, da Dívida Consolidada Líquida, das Garantias e Contragarantias de Valores, das Operações de Crédito, das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar, bem como aqueles encaminhados pelos responsáveis pelo Controle Interno do Município.

Os pontos supracitados foram objeto de verificação na presente Instrução Técnica, visando à avaliação da gestão fiscal do exercício financeiro de 2016. Contemplou-se nesta tarefa, ainda, o atendimento de outros mandamentos legais tais como a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009, que acrescenta dispositivos a LRF), Lei de Acesso a Informação (Lei Complementar nº 12.527/2011), caso o Município possua mais de 10.000 habitantes, e, além destes, as Resoluções e Instruções Normativas emitidas pelo TCE/RS com o objetivo de que a fiscalização que lhe foi atribuída pelos normativos mencionados possa ser exercida de forma eficaz. Neste sentido, cumpre mencionar a Instrução Normativa TCE/RS nº 18/2015 que regulamenta a forma de publicação das informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), bem como acerca das normas e procedimentos de remessa das informações e dos dados relativos aos órgãos e entes da esfera municipal.

Nos termos do disposto nas Resoluções TCE/RS nº 766/2007 e nº 1052/2015 e Instruções Normativas TCE/RS nº 01/2016 e nº 25/2007, foram utilizadas as informações provenientes do Sistema de Informações para a Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC, que compreende o conjunto de dados e informações contábeis gerados pelas entidades da esfera municipal e colocados à disposição do TCE/RS para consultas e análises.



Nesse contexto, o Programa Autenticador de Dados – PAD (programa disponibilizado pelo TCE/RS aos jurisdicionados para o funcionamento adequado do SIAPC) gera relatórios bimestrais, denominados Relatórios de Validação e Encaminhamento – RVE, contendo dados e informações contábeis acerca da execução orçamentária coletados do sistema contábil do jurisdicionado, os quais são encaminhados ao TCE/RS, após a realização de testes de consistências lógicas e contábeis.

O exame realizado foi baseado pelos documentos de códigos de barras nºs 61601112540992912 e 51604112500205877, tendo sido levadas em conta, também, as informações da contabilidade disponíveis no Sistema de Informações para a Auditoria e Prestação de Contas - SIAPC e as observações existentes no Relatório de Validação e Encaminhamento - RVE, sendo efetuados os respectivos ajustes, quando necessários.

1- DA ENTREGA

1.1 – Do Relatório de Gestão Fiscal - RGF

O Relatório da Gestão Fiscal está previsto no art. 54 da LRF. Deve ser emitido pelos titulares dos Poderes, ao final de cada quadrimestre, contendo comparativo dos limites de despesa total com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, concessão de garantias, operações de crédito, indicação de medidas corretivas caso ultrapasse um dos limites, bem como, no último quadrimestre, demonstrativos do montante das disponibilidades e da inscrição em Restos a Pagar.

Esta Corte de Contas, a fim de realizar o devido acompanhamento, estabeleceu, através da Instrução Normativa TCE/RS nº 18/2015, o procedimento de remessa de informações para fins da fiscalização que lhe é atribuída:

Art. 3º

§ 2º O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) corresponderá:

I – no Poder Executivo, ao Modelo 9 – Demonstrativo dos Limites, o qual conterà o resultado da apuração da Receita Corrente Líquida, da Despesa com Pessoal, da Dívida Consolidada Líquida, das Garantias e Contragarantias de Valores, das Operações de Crédito e dos Restos a Pagar, detalhado no Relatório de Validação e Encaminhamento (RVE);

O RGF deverá ser entregue a este Tribunal nos prazos previstos no art. 2º, inciso II e artigo 8º, inciso II da Resolução TCE/RS nº 1052/2015, de acordo com sua exigibilidade quadrimestral ou semestral, a saber:



Art. 2º Para o exame das contas de governo dos Prefeitos Municipais deverão ser entregues os seguintes documentos:

(...)

II – a cada quadrimestre ou semestre, conforme o número de habitantes do Município, o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, acompanhado obrigatoriamente da Manifestação da Unidade Central de Controle Interno – UCCI sobre o cumprimento da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, ambos gerados pelo SIAPC/PAD e pelo Sistema Manifestação Conclusiva do Controle Interno – MCI, respectivamente; e
(...)

Artigo 8º Os documentos referidos no artigo 2º, inciso II, e no artigo 4º, inciso II, deverão ser entregues nos seguintes prazos:

I – Municípios com cinquenta mil habitantes ou mais – exigibilidade quadrimestral, no primeiro, segundo e terceiro quadrimestres do exercício, encerrados nos meses de abril, agosto e dezembro: até o último dia útil do mês subsequente; e

II – Municípios com menos de cinquenta mil habitantes – exigibilidade semestral, no primeiro e segundo semestres do exercício, encerrados no mês de junho e dezembro: até o último dia útil do mês subsequente.

Em face ao exposto, procede-se à análise.

As entregas dos Relatórios de Gestão Fiscal, relativas ao 2º Semestre 2015 e ao 1º Semestre de 2016, conforme protocolos eletrônicos, foram efetuadas da seguinte forma:

RGF – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL				
Período	Prazo até	Data Entrega	Peça/Pág.	Dias de Atraso
2ºS/2015	29-01-16	10-02-16	277883*	12
1ºS/2016	29-07-16	04-08-16	390968	6

*Processo de Contas nº 02581-0200/15-0

Verifica-se que as entregas dos Relatórios de Gestão Fiscal não foram procedidas de acordo com as condições e os prazos previstos no art. 2º, inciso II e artigo 8º, inciso II da Resolução nº 1052/2015, art. 3º da Instrução



Normativa nº 18/2015 e arts. 54 e 55 da LC Federal nº 101/2000, pois houve atraso no envio de documentos.

Salienta-se que constitui infração administrativa o envio fora do prazo do Relatório de Gestão Fiscal ao Tribunal de Contas, conforme estabelecido no inciso I do artigo 5º da Lei nº 10028/2000.

1.2 – Do Relatório de Validação e Encaminhamento – RVE

O Relatório de Validação e Encaminhamento (RVE) consiste em um termo formal de entrega dos arquivos digitais de dados e de informações para fins de exercício da fiscalização que compete a esta Corte de Contas. Os procedimentos para remessa destas informações está previsto na Instrução Normativa TCE/RS nº 18/2015 , que assim determina:

Art. 3º As informações e os dados a serem remetidos a este Tribunal de Contas, para os fins de que trata o artigo 1º desta Instrução Normativa, correspondem àqueles constantes no Relatório de Validação e Encaminhamento (RVE), o qual conterá informações e dados relativos aos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO).

§ 1º O Relatório de Validação e Encaminhamento (RVE) integrará o Processo de Contas de Governo do Poder Executivo e de Gestão do Poder Legislativo.

As informações mínimas que o RVE deve conter estão previstas na Instrução Normativa TCE/RS nº 25/2007, art. 8º, § 4º , a seguir:

I - Identificação do órgão/entidade com o uso de código de barras;

II - Identificação dos Responsáveis nos termos do art. 1º da Resolução nº 766, de 2007;

III - Relatórios com informações detalhadas e/ou com parâmetros e totalizadores dos dados e das informações constantes dos arquivos digitais, de acordo com os critérios estabelecidos por este TCE/RS;

IV - Justificativas e observações efetuados pelos responsáveis dos órgãos/entidades;

V - Campos próprios para identificação e aposição das assinaturas do responsável pelo órgão/entidade, do contabilista, do responsável pelo preenchimento dos dados e



das informações ou outra identificação julgada necessária por este TCE/RS;

VI - Outras informações de interesse deste Tribunal.

Os prazos para remessa destes dados e informações, a ser realizada bimestralmente de modo acumulado no período que se inicia em janeiro, é até o último dia útil do mês seguinte ao término dos bimestres que se encerram nos meses de fevereiro, abril, junho, agosto, outubro e dezembro conforme previsto no art. 6º da Instrução Normativa TCE/RS nº 25/2007.

Em face ao exposto, procede-se à análise.

As entregas dos Relatórios de Validação e Encaminhamento (RVE), conforme protocolo eletrônico, foram efetuadas da seguinte forma:

Órgão	Período	Prazo até	Data Entrega	Peça/Pág.(s)	Dias de Atraso
PM PASSA S	6ºB/2015	29-01-16	10-02-16	277882*	12
PM PASSA S	1ºB/2016	31-03-16	21-03-16	297167	0
PM PASSA S	2ºB/2016	31-05-16	25-05-16	348824	0
PM PASSA S	3ºB/2016	29-07-16	04-08-16	390967	6
PM PASSA S	4ºB/2016	30-09-16	27-09-16	427883	0
PM PASSA S	5ºB/2016	30-11-16	28-11-16	467813	0

*Processo de Contas nº 02581-0200/15-0

Observa-se que as entregas dos RVEs não foram procedidas, em sua totalidade, de acordo com as condições e os prazos previstos na Resolução nº 766/2007 e na Instrução Normativa nº 25/2007, pois houve atraso no envio de documentos pelo Poder Executivo.

2.1 – Das Publicações

2.1.1 – Do Relatório de Gestão Fiscal – RGF Artigo 55, § 2º, da LC Federal nº 101/2000

A LRF determina que o RGF deverá ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo que, para o primeiro quadrimestre, se encerra em 30 de maio, para o segundo quadrimestre, se encerra em 30 de setembro e, para o terceiro quadrimestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência.

É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por divulgar, semestralmente, o Relatório de Gestão Fiscal. A



divulgação do relatório com os seus demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre.

Em face ao exposto, procede-se à análise.

Constata-se que o Poder publicou e divulgou os Relatórios de Gestão Fiscal de acordo com o estabelecido no § 2º do art. 55 da LC Federal nº 101/2000.

2.1.2 – Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO Artigo 52 da LC Federal nº 101/2000

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO é exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabelece em seu artigo 165, parágrafo 3º, a obrigatoriedade do Poder Executivo publica-lo, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

A LC nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece as normas para sua elaboração e publicação. O RREO abrangerá os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta de todos os poderes, que recebam recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Em face ao exposto, procede-se à análise.

Período	Prazo	Datas das Publicações			Peça/Pág.	Dias de Atraso		
		Mural	Jornal	Internet		Mural	Jornal	Internet
6ºB	30-01-16	11-01-16		30-01-16	277882 págs. 14 e 15	0		0
1ºB	30-03-16	10-03-16		28-03-16	514738 págs14e15	0		0
2ºB	30-05-16	10-05-16		10-06-16	514738 págs14e15	0		11
3ºB	30-07-16	11-07-16		18-07-16	514738 págs14e15	0		0
4ºB	30-09-16	09-09-16		23-09-16	514738 págs14e15	0		0
5ºB	30-11-16	10-11-16		24-11-16	514738 págs14e15	0		0

Verifica-se que as publicações e divulgações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária não foram procedidas, em sua totalidade, de acordo com o disposto no art. 52 da LC Federal nº 101/2000.

2.2 – Das Audiências Públicas

O objetivo da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos de governo. Um dos meios de assegurar que o cidadão exercite a



participação popular é a audiência pública, considerada um ambiente propício para a conscientização e discussão da sociedade.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece algumas situações nas quais, para se garantir legitimidade do processo, deve-se realizar audiências públicas oportunizando à sociedade a participação na condução de temas de seu interesse.

Assim, a LRF, estabelece que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública nas Casas Legislativas municipais.

Em face ao exposto, procede-se à análise.

As audiências públicas, conforme informações prestadas pelo Poder Executivo (peça 514738, pág. 15), foram realizadas nas seguintes datas e locais:

Período	Prazo até	Audiência	Local	Dias atraso
3ºQ/15	29-02-16	29-02-16	CAMARA MUNICIPAL, DE VEREADORES DE PASSA SETE	0
1ºQ/16	31-05-16	30-05-16	CAMARA MUNICIPAL, DE VEREADORES DE PASSA SETE	0
2ºQ/16	30-09-16	29-09-16	CAMARA MUNICIPAL, DE VEREADORES DE PASSA SETE	0

Verifica-se que o Poder realizou as audiências públicas dentro dos prazos dispostos no § 4º do artigo 9º da LC Federal nº 101/2000.

2.3 – Da Lei da Transparência

A transparência, um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem importante papel na viabilização da participação da sociedade na gestão e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, permitindo o fortalecimento do controle social.

Visando tornar tal tarefa efetiva, o caput do art. 48 da referida lei, especifica quais são os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:

- Os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;



- O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal;
- As versões simplificadas desses documentos.

Inicialmente, salienta-se que a divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal já foram objeto de análise nesta Instrução Técnica nos itens 2.1.1 – Do Relatório de Gestão Fiscal – RGF e 2.1.2 – Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO.

Desse modo, no que diz respeito ao caput do art. 48 da LRF, a análise realizada neste item (2.3 – Da Lei da Transparência), limita-se a verificar a divulgação pelos Municípios dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, além das prestações de contas com o respectivo parecer prévio.

Outrossim, é averiguado neste item o cumprimento do inciso II do citado artigo da LRF, o qual determina a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Nesse sentido, a LC nº 131/2009 – conhecida como Lei da Transparência – acrescentou dispositivos à LRF, destacando-se o art. 48-A que indica quais informações sobre a execução orçamentária e financeira devem ser disponibilizadas em meios eletrônicos de acesso público, elucidando o inciso II, do art. 48 da LRF. Assim, quanto à despesa, está previsto a disponibilização de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, informando o número do processo, o bem fornecido ou serviço prestado, pessoa beneficiária do pagamento e procedimento licitatório realizado. Já no que se refere a receita, deve ser informado à sociedade o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras.

Normatizando o art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, o Decreto Federal nº 7.185/2010 elencou quais informações, relativas à despesa e à receita, deverão ser disponibilizadas em meio eletrônico de amplo acesso público para assegurar a transparência na gestão fiscal:

Art. 7º [...]

I - quanto à despesa:

a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;

b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;



c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;

d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;

e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo;

f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

a) previsão;

b) lançamento, quando for o caso;

c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Em face ao exposto, procede-se à análise.

Com base na análise das informações contidas em sítio eletrônico, constatou-se que estão sendo cumpridas, em sua totalidade, as exigências do caput do art. 48 e dos incisos I e II do art.48-A, ambos da LC Federal nº 101/2000, com as alterações introduzidas pela LC Federal nº 131/2009, conforme se demonstra na peça 543584.

3- DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Controle Interno é o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura em que se insere o órgão controlado¹. A Resolução TCE/RS nº 936/2012, em seu art. 2º assim define:

I – controle interno (CI): conjunto de recursos, métodos e processos adotado pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios constitucionais, em especial os

¹ CHAVES, Renato Santos. Controles na Administração Pública. Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União – agosto/2012.



da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

II – sistema de controle interno (SCI): conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno previstas na Constituição e normatizadas em cada nível de governo;

III – unidade central de controle interno (UCCI): órgão central responsável pela coordenação das atividades do sistema de controle interno; (...).

O Controle Interno deve ser uma atividade permanente dentro da organização, seguindo manuais de boas práticas, devendo apontar e solucionar determinados desvios dos objetivos traçados pela organização².

Uma das atividades do Sistema de Controle Interno - SCI é a prestação de apoio ao órgão de controle externo, no exercício de sua missão institucional. Esse apoio consiste no fornecimento de informações e dos resultados das ações do Sistema de Controle Interno dentro do órgão.

O art. 31 da CF/88 dispõe em seu *caput* que a fiscalização dos municípios será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.

O artigo 3º da Resolução TCE/RS nº 936/2012, informa que cabe ao Poder Executivo Municipal, mediante lei de sua iniciativa, instituir o Sistema de Controle Interno, prevendo que os órgãos e entidades da Administração Municipal, direta e indireta, além do Poder Legislativo, submetem-se à fiscalização da UCCI.

A LRF também atribuiu novas responsabilidades ao controle interno. Em seu art. 54, parágrafo único, estabelece que os Relatórios de Gestão Fiscal, quadrimestrais, assinados pelos titulares dos Poderes e órgãos mencionados no seu art. 20, serão também assinados pelo controle interno.

De posse destas informações, inicia-se a análise referente ao Sistema de Controle Interno Municipal.

3.1- Da Instituição

O Sistema de Controle Interno não foi instituído pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, em desacordo com o disposto no art. 31 da Constituição Federal e no Resolução TCE/RS nº 936/2012.

² LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo. Elsevier, 5ª edição. 2013.



3.2- Da Assinatura do Relatório de Gestão Fiscal

Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º e 2º Semestres do exercício de 2016 contêm assinatura digital do responsável pelo Controle Interno, nos termos do disposto no art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa TCE/RS nº 18/2015 e no parágrafo único do artigo 54 da LC Federal nº 101/2000.

3.3- Da Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno

Nos termos dispostos no art. 2º, inciso II da Resolução TCE/RS nº 1052/2015, o Relatório de Gestão Fiscal deve, obrigatoriamente, ser acompanhado da Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno.

A Instrução Normativa TCE/RS nº 01/2016 dispõe sobre os critérios para a elaboração da manifestação conclusiva para a Unidade de Controle Interno.

Em desacordo ao disposto no art. 3º da Resolução retromencionada e à Instrução Normativa TCE nº 01/2016, a entrega da Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno acerca do cumprimento das normas da LRF, relativa ao 1º Semestre de 2016, ocorreu em 04-08-2016, portanto, com 06 (seis) dias de atraso (peça 395801).

4- DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL

O artigo 19 da LRF dispõe que a despesa total com pessoal, no âmbito municipal, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.

Quanto à repartição do limite global, esse não poderá exceder os seguintes percentuais:

Esfera municipal	6% (seis por cento) para o Legislativo
	54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo



A verificação do cumprimento dos limites com despesa de pessoal será realizada ao final de cada quadrimestre através do Relatório de Gestão Fiscal, sendo facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar pela divulgação do RGF semestralmente, cujas informações devem ser elaboradas de forma individual, pelas Entidades do Poder Executivo Municipal, ou seja, Prefeituras, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes.

Cabe ao Tribunal de Contas alertar os Poderes ou órgãos quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite.

Entretanto se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido que houver incorrido no excesso:

1. Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual;

2. Criação de cargo, emprego ou função;

3. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

4. Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

5. Contratação de hora extra, salvo as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão, ultrapassar os limites definidos em lei o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.

Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

1. Receber transferências voluntárias;

2. Obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

3. Contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.



Apresenta-se quadro-resumo contendo os limites da despesa com pessoal, preconizados na LRF:

LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	
Limite Legal – Alínea “b” do inciso III do artigo 20	54,00%
Limite Prudencial – Parágrafo único do artigo 22	51,30%
Limite para Emissão de Alerta – Inciso II do § 1º do artigo 59	48,60%

Em face ao exposto, procede-se à análise.

O Executivo apresentou os dados relativos à Receita Corrente Líquida - Modelo 1 e Despesa com Pessoal - Modelo 2, do 1º e 2º Semestres de 2016 (peças 390968 e 514738), que foram inseridos na tabela a seguir, para fins de cálculo e análise dos percentuais obtidos.

Período	2ºS/2016	Mês Referência	Dez/16
Envios em 2016			
<i>Em R\$</i>			
Período	R C L	D P	%
1ºS/16	13.985.740,69	7.530.793,77	53,85
2ºS/16	14.854.421,13	7.701.790,91	51,85

RCL = Receita Corrente Líquida
DP = Despesa com Pessoal

Tendo em vista que os percentuais apurados pelo Poder Executivo no 1º e 2º Semestres ultrapassaram 90% do limite de que trata o art. 59, § 1º inciso II, da LC Federal nº 101/2000, o Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC – gerou, automaticamente, alertas (peças 390968 e 514738), nos termos do artigo 12, inciso IX, da Resolução TCE/RS nº 1028/2015, estando ciente o Administrador, conforme assinaturas digitais.

As análises das documentações apresentadas, subsidiadas pelos dados disponibilizados nos sistemas deste Tribunal - SIAPC, ratificam as situações de alertas.

O Executivo fica sujeito às vedações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do artigo 22, da lei supracitada, visto que o percentual é superior a 95% do limite. O cumprimento das normas de vedações será verificado pelo Tribunal, in loco, em procedimentos de auditoria.



Conclui-se, na análise da tabela, que os percentuais apurados são inferiores ao limite máximo previsto no artigo 20, inciso III, alínea "b" da LC Federal nº 101/2000.

A informação acerca da repercussão financeira no gasto total com pessoal, decorrente da Revisão Anual de Salários de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição Federal não foi encaminhada.

5- DOS RESTOS A PAGAR E DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO

5.1- Do Artigo 42 da LC Federal nº 101/2000

O Executivo apresentou o Demonstrativo dos Restos a Pagar e das Disponibilidades de Caixa – Modelo 7, do exercício de 2016 (peça 514738, págs. 27 a 30).

Considerando que, ao final do exercício, as despesas empenhadas e não pagas devem ser inscritas como Restos a Pagar, conforme disposto no art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64, buscou-se, junto ao SIAPC, o valor dos empenhos efetuados nos meses de maio a dezembro de 2016, identificando, dentre os mesmos, aqueles que não haviam sido liquidados, e, dentre os liquidados, aqueles que não haviam sido pagos durante o exercício de 2016, os quais são demonstrados no quadro a seguir, com as respectivas disponibilidades financeiras, para possibilitar a verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LC Federal nº 101/2000.

Em R\$

Recurso	Restos a Pagar			Disponibilidade Financeira	Insuficiência
	Processados	Não Processados	Total		
0001	0,00	182.244,30	182.244,30	356.847,42	0,00
0031	100,00	11.903,68	12.003,68	21.438,29	0,00

Legenda dos códigos dos Recursos Vinculados

0001 OUTROS

0031 F.Man.e Des.da Ed.Bas.e de Vlr.d.Prof.da E.FUNDEB

Conclui-se, na análise da tabela, que o Executivo atendeu aos preceitos inscritos no art. 42 da LC Federal nº 101/2000, tendo em vista que há suficiente disponibilidade financeira para as despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres do mandato, nos recursos relacionados na tabela acima, que não foram pagas dentro do mesmo.

5.2- Do Equilíbrio Financeiro

Esta análise tem a finalidade de verificar o atendimento pelo Gestor Público, no exercício financeiro de 2016, do disposto no § 1º, do art. 1º, da



LRF. O dispositivo em tela alude que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Tal equilíbrio impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros.

Nesse contexto, como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro. Excepcionalmente, o Gestor pode deixar obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, porém, com disponibilidade de caixa. Desse modo, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

O equilíbrio intertemporal (equilíbrio ao longo dos exercícios) entre as receitas e as despesas públicas se estabelece como pilar da gestão fiscal responsável. O planejamento é ferramenta imprescindível à boa gestão fiscal e consiste em definir os objetivos que devem ser alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir no cumprimento desses objetivos, notadamente no que se refere ao equilíbrio das contas públicas.

Destaca-se que, nos termos do art. 35 da Lei 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro às receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Portanto, a execução das despesas orçamentárias está condicionada ao exercício financeiro, ou seja, ao princípio da anualidade. Vale ressaltar que o exercício financeiro coincide com o calendário civil, ou seja, de 1 de janeiro a 31 de dezembro. Dessa maneira, a inscrição em restos a pagar dos investimentos plurianuais deve ocorrer segundo o cronograma e a programação de execução física e financeira, e por exercício financeiro, ou seja, deve seguir o princípio da anualidade mesmo que os investimentos sejam plurianuais. O cronograma físico-financeiro afetará o controle da inscrição em restos a pagar e da respectiva disponibilidade de caixa exigida, já que a inscrição em restos a pagar estará associada à dotação da parcela consignada no orçamento em curso, não podendo ser exigida disponibilidade de caixa para as parcelas do investimento que deverão ser objeto de crédito em orçamentos futuros.

Para fins de verificação do atendimento deste item, foram utilizadas, inicialmente, as informações constantes no Modelo 7 - Demonstrativo dos Restos a Pagar, compreendido no Relatório de Gestão Fiscal (Executivo e Indiretas Municipais), o qual deve evidenciar a existência ou a inexistência disponibilidade financeira suficiente para inscrição em Restos a Pagar das despesas empenhadas e não pagas ao final do exercício financeiro de 2016. O Demonstrativo em tela visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa e está devidamente detalhado no Relatório de Validação e Encaminhamento (Item 5.2.7). Deverá ser elaborado somente no último quadrimestre/semestre pelos Poderes e órgãos da Administração Municipal, sendo



evidenciado pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recursos. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados.

Em face ao exposto, procede-se à análise.

As informações constantes no Modelo 9 – Demonstrativo dos Limites (peça 514739), demonstra insuficiência financeira para a cobertura dos valores inscritos em Restos a Pagar, no total de R\$ 104.617,99.

Todavia, com os ajustes realizados nas disponibilidades financeiras, restou descaracterizada a situação de insuficiência financeira apresentada, conforme consta no Demonstrativo dos Restos a Pagar Ajustado (peça 543543).

Assim, conclui-se pelo atendimento ao disposto no § 1º do art. 1º da LC Federal nº 101/2000.

Convém referir que a disponibilidade financeira do Recurso 0001 – Livre (peça 514738, pág. 12) é suficiente para a cobertura dos Restos a Pagar grafados à conta desse recurso, mesmo após a dedução, nos termos da Instrução Normativa nº 18/2015, dos Valores restituíveis inscritos no Passivo Circulante, no total de R\$ 74.299,52 (peça 514738, pág. 24), supridos integralmente pelos saldos dos Recursos Extraorçamentários 8001, 8020, 8022, 8031, 8032, 8040 e 8540 (peça 514738, pág. 29).

6- DO ENDIVIDAMENTO

A correta administração da dívida pública é essencial para o equilíbrio entre receitas e despesas, haja vista que, quando mal administrada, gera grande potencial para causar danos às finanças do ente governamental. Este assunto é de tal relevância que o art. 35 da Constituição Federal de 1988 dispõe que os Estados não intervirão nos seus Municípios, exceto, entre outros motivos, para reorganizar as finanças municipais do ente que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior.

A LRF estabeleceu regras mais rígidas para o endividamento público, inclusive redefiniu conceitos da Lei nº 4.320/1964 e do Decreto nº 93.872/1986.

Nesse sentido, pode-se definir dívida pública consolidada ou fundada como montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo



superior a doze meses. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

Já a dívida pública mobiliária é representada por títulos emitidos pela União, Estados e Municípios.

O refinanciamento da dívida mobiliária significa emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária, excluindo os juros.

É oportuno salientar que o § 4º do artigo 29 estatui que o refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

Destaca-se que conforme inciso III, art. 167 da Constituição Federal de 1988, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, aprovada pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta. Essa norma, conhecida como “regra de ouro”, objetiva dificultar a contratação de empréstimos para financiar gastos correntes, evitando que o ente público tome emprestado de terceiros para pagar despesas correntes, como pessoal e juros. Portanto, não deve haver endividamento direcionado para manutenção da máquina pública administrativa.

Quanto aos limites para a dívida pública, operações de crédito e concessão de garantia, eles serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo.

Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre com exceção dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, que podem usufruir de regras especiais de aplicação das determinações constantes na LRF, entre as quais se inclui a apuração semestral dos limites da dívida consolidada.

Conforme Incisos VI e IX do art. 52 da Constituição Federal de 1988, compete privativamente ao Senado Federal dispor sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Municípios.

Portanto, coube à Resolução Senado Federal nº 40/2001 dispor sobre tais matérias.



Cumprе salientar que, conforme tal Resolução, a dívida pública consolidada representa o montante total apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos do Município, ou seja, a dívida pública mobiliária pertence ao montante único de cálculo do limite legal.

Com intuito de calcular o limite legal, é utilizado o conceito de dívida consolidada líquida. Trata-se da dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Logo, o limite da dívida consolidada líquida municipal, conforme inciso II, art. 3º da Resolução Senado Federal nº 40/2001, é de 120%.

Salienta-se que, conforme § 7º do art. 30 da LRF, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

O art. 31 da LRF prevê que se a dívida consolidada municipal ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro.

Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido será submetido a certos deveres e sanções:

1. Estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

2. Deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho.

Ressalta-se que estas restrições aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

Caso ocorra vencimento do 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.

Quanto à fiscalização, conforme inciso IV do art. 59 da LRF, o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, fiscalizará as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites.

Também compete à Corte de Contas, consoante inciso III, § 1º do artigo supracitado, emitir alerta aos Poderes ou órgãos fiscalizados sobre



a extrapolação de 90% dos respectivos limites das dívidas consolidada e mobiliária. Em vista disso, apresenta-se quadro-resumo contendo os limites examinados pelo TCE/RS.

LIMITES DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	
Limite Legal – Inciso II, art. 3º da Resolução Senado Federal nº 40/2001	120,00%
Limite para Emissão de Alerta – LRF, inciso III do § 1º do artigo 59	108,00%

Em face ao exposto, procede-se à análise.

O Executivo apresentou os valores relativos ao Endividamento do 1º e 2º de 2016 no Modelo 4 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida e os respectivos percentuais de endividamento descritos no Modelo 9 – Demonstrativo dos Limites (peças 390968 e 514739), que foram inseridos na tabela a seguir, para fins de cálculo e análise dos percentuais obtidos, nos termos definidos pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001 e pela Portaria STN nº 637/2012.

Período	R C L	D C L	Em R\$	
				%
1ºS/16	13.985.740,69	0,00		0,00
2ºS/16	14.854.421,13	0,00		0,00

RCL = Receita Corrente Líquida
DCL = Dívida Consolidada Líquida

O Poder Executivo não apresenta Dívida Consolidada Líquida - DCL, atendendo, assim, o art. 3º, inciso II, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001.

Verifica-se, também, que o mesmo não apresenta dívida decorrente de emissão de títulos (Dívida Pública Mobiliária), atendendo ao disposto no art. 11 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

7- DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Operação de crédito é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.



Conforme art. 32 da LRF, o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada Município, inclusive das empresas por ele controladas, direta ou indiretamente.

Consoante art. 40 da LRF, os Municípios poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto naquele artigo e as normas do art. 32.

Por fim, conforme art. 38 da LRF, a operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as seguintes exigências:

1. Realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;
2. Deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;
3. Não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;
4. Estará proibida:
 - 4.1 Enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
 - 4.2 No último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária compõem a dívida flutuante; logo, não compõem a dívida fundada do ente, tampouco entram nos limites ao endividamento público. As operações de crédito por ARO também não serão computadas para efeito do que dispõe a regra de ouro, desde que liquidadas com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de cada ano.

Ato contínuo, conforme Inciso VII do art. 52 da Constituição Federal de 1988, compete privativamente ao Senado Federal dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno dos Municípios.

Portanto, coube à Resolução Senado Federal nº 43/2001 dispor sobre tais matérias.



Os limites legais das operações de crédito e assuntos correlatos, assim como os percentuais para emissão alerta sobre a extrapolação de 90% dos respectivos limites são os seguintes:

LIMITES EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	
1) Limite legal para contratação de operações de crédito - Inciso I, art. 7º da Resolução Senado Federal nº 43/2001	16,00%
1.1) Limite para emissão de alerta - Inciso III do § 1º do artigo 59 da LRF	14,40%
2) Limite legal para concessão de garantias - Art. 9º da Resolução Senado Federal nº 43/2001	22,00%
2.1) Limite para emissão de alerta - Inciso III do § 1º do artigo 59 da LRF	19,80%
3) Limite legal ampliado para concessão de garantias - Parágrafo único do art. 9º da Resolução Senado Federal nº 43/2001	32,00%
3.1) Limite para emissão de alerta - Inciso III do § 1º do artigo 59 da LRF	28,80%
4) Contratação de operações por ARO - Art. 10 da Resolução Senado Federal nº 43/2001	7,00%
4.1) Limite para emissão de alerta - Inciso III do § 1º do artigo 59 da LRF	6,30%

Consoante § 5º do art. 31 da LRF, as normas referentes à recondução da dívida pública consolidada serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

Ainda, de acordo com o inciso II do art. 59 da LRF, o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, fiscalizará os limites e condições para realização de operações de crédito.

Em face ao exposto, procede-se à análise.

Consideradas as informações do Modelo 6 – Demonstrativo das Operações de Crédito e os respectivos percentuais descritos no Modelo 9 – Demonstrativo dos Limites (peça 514739) e, ainda, os dados constantes do SIAPC, constatou-se que:

Operações de Crédito Internas e Externas

No exercício de 2016, não houve captação de recursos com operações de crédito internas e externas.

Operações de Crédito p/ Antecipação de Receita

O Executivo não apresenta saldo na conta Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, atendendo o inciso II do art. 38 da LC Federal nº 101/2000.



8 – DO CUSTEIO DE DESPESAS PARA OUTROS ENTES DA FEDERAÇÃO

Os recursos públicos municipais são arrecadados objetivando sua aplicação na execução das competências que ao Município estão determinadas constitucionalmente, tais como saúde, educação, saneamento, transporte municipal, etc.

O art. 30 da CF/88, em seus incisos III e V dispõe:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

(...)

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Assim, aos Municípios coube exercer, com os recursos que lhes foram destinados, as competências postas, fundamentalmente, nos artigos 23, 30 e 195 da Lei Magna.

Há instrumentos jurídicos que permitem que o Ente Municipal custeie despesas de outros entes da Federação. Para que haja esta colaboração, há que se observar, além da oportunidade e conveniência, matéria a ser exaurida em sede local, os regramentos constitucionais e legais aplicáveis à esta espécie de ajuste e que não haja desvio do cumprimento das competências do município.

Portanto, para que seja possível o custeio de despesas de um ente por outro, conforme artigo 62 da LRF, é necessário que todos os requisitos abaixo sejam cumpridos cumulativamente:

- Autorização na LDO;
- Autorização na LOA;
- Existência de convênio, acordo, ajuste ou congêneres.

Em face ao exposto, procede-se à verificação.



No caso em análise, o município não contribuiu para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação no exercício de 2016 (peça 514738, pág. 15).

9- DA CONCLUSÃO

Do exame realizado, salienta-se a existência de itens passíveis de serem esclarecidos pelo Sr. **Vanderlei Batista da Silva**:

Item 1.1 - Da entrega do RGF – arts. 54 e 55 da LC Federal nº 101/2000, inciso I do art. 5º da LF nº 10.028/2000 e art. 3º, inciso II da Resolução nº 1052/2015 sendo aplicável multa ao Administrador pela entrega fora de prazo, conforme disposto na Resolução nº 587/2001;

Item 1.2 – Da entrega do RVE – Instrução Normativa TCE/RS nº 25/2007;

Item 2.1.2 - Da Publicação do RREO: art. 52 da LC Federal nº 101/2000;

Item 3.3 - Da Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno – Entrega: Resolução TCE nº 1052/2015, art. 3º, e Instrução Normativa TCE nº 01/2016.

No item nº 1.1 verifica-se ocorrência que pode ser enquadrada como **infração administrativa**, de acordo com o disposto no art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000.

É a Instrução Técnica Final.