

**TCE-RJ                      DIGITAL**  
**PROCESSO nº 206.503-1/19**  
**RUBRICA                      Fls.:**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**GABINETE DA CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN**

**VOTO GC-6**

**PROCESSO TCE-RJ Nº:                      206.503-1/19**  
**ORIGEM:                                      PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO**  
**ASSUNTO:                                    PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO**  
**EXERCÍCIO:                                 2018**  
**PREFEITO:                                  JOAQUIM AUGUSTO CARVALHO DE PAULA**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2018. INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS E FALHAS FORMAIS QUE NÃO MACULAM O MÉRITO DAS CONTAS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. CIÊNCIA À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.**

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Cantagalo, referente ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Senhor **JOAQUIM AUGUSTO CARVALHO DE PAULA** – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 28/03/2019, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 206.706-5/19), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nº 023.390-9/19.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 3ª Coordenadoria de Auditoria Contas - 3ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 05/07/2019. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Cantagalo, com sete ressalvas e correspondentes determinações, elencadas às fls. 1865/1868.

A instrução especializada sugere, também: (i) duas recomendações ao município (fl.1868) e (ii) duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta - fls. 1869/1872).

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

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo do Município de Cantagalo, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução (parecer datado de 30/07/2019).

O Ministério Público de Contas também apontou mais duas ressalvas que não estavam contidas no conjunto daquelas que foram sugeridas pelo corpo instrutivo (fl.1949/1950), uma quanto à deficiência do sistema de tributação municipal e outra pelo não cumprimento integral das disposições contidas na legislação de regência relativa aos portais de transparência e acesso à informação pública.

Em desfecho, o *Parquet* propôs uma determinação à SGE, que não havia sido sugerida pelo corpo técnico (fl.1955).

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 05/08/2019, foi aberta prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário, o que não ocorreu.

## É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Cantagalo, relativa ao exercício de 2018, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.**

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

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

## BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar

contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs<sup>1</sup>.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988<sup>2</sup>, o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas<sup>3</sup>. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos<sup>4</sup>.

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

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> Art. 127 da LC 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação nº 167/92.

sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os

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

programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

---

## 1 - GESTÃO PÚBLICA

---

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

### 1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Cantagalo – LOA para o exercício de 2018 foi aprovado pela Lei Municipal nº 1.362, de 08 de novembro de 2017, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 86.442.000,00.

#### 1.1.1- Retificações orçamentárias

A LOA municipal previa autorização para abertura de créditos adicionais suplementares num montante de até 5% (cinco por cento) do total da despesa autorizada (art. 4º, inciso II). Posteriormente, a Lei Municipal nº 1.424, de 20/09/2018, autorizou o remanejamento (adicional) de até 3% da despesa fixada no orçamento. Assim, a autorização total para a abertura de créditos suplementares foi de até 8% do valor da despesa fixada no orçamento (R\$ 6.915.360,00).

Cabe destacar que a lei orçamentária municipal, no inciso III de seu art. 4º, estabeleceu algumas exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares, o que levou o corpo instrutivo ao entendimento de que, no caso, estaria caracterizada a autorização para a abertura de créditos suplementares ilimitados. Em face disso, a instrução fez consignar a **Ressalva e Determinação nº1**.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

As alterações orçamentárias realizadas em 2018 podem ser resumidas da seguinte forma:

CRÉDITOS SUPLEMENTARES			
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA			
			R\$
SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	6.815.064,72
		Excesso - Outros	0,00
		Superávit	28.694,47
		Convênios	275.000,00
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>7.118.759,19</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			303.694,47
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)</b>			<b>6.815.064,72</b>
(D) Limite autorizado (LOA e Lei nº 1.424/2018)			6.915.360,00
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)</b>			<b>0,00</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 703/940 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA - Quadro A.1 - fls. 941.

**Nota 1:** foi considerado no cálculo o montante dos créditos adicionais abertos com base na Lei nº 1.424/18 (R\$2.556.122,50) relativos aos decretos relacionados no Quadro A.2, os quais se referem a alterações efetuadas na LOA.

**Nota 2:** foram considerados no Quadro anterior, como exceções ao limite, os créditos adicionais abertos pelos decretos nºs 3.222/18 (superávit do Fundeb) e 3.249/18 (convênio), consoante o disposto no inciso III do artigo 4º da LOA.

À fl. 1775, o corpo técnico informa que foram abertos créditos adicionais especiais e suplementares com base em autorizações estabelecidas em leis específicas, tendo sido respeitados os limites nelas fixados.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (fl.1778):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	82.937.814,84
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>82.937.814,84</b>



TCE-RJ DIGITAL  
PROCESSO nº 206.503-1/19  
RUBRICA Fls.:

IV - Despesas empenhadas	72.648.254,85
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	3.115.844,93
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>75.764.099,78</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>7.173.715,06</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ nº. 210.530-2/18; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1077/1083 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1084/1090, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1215/1217 e Balanço financeiro do RPPS - fls. 1218/1219

**Nota:** superávit do exercício anterior, excluídos os resultados do RPPS e Legislativo.

Considerando as receitas orçamentárias arrecadadas (R\$ 82,9 milhões) e subtraindo delas as despesas empenhadas (R\$ 72,6 milhões) e o aporte financeiro (extraorçamentário) consignado ao instituto de previdência no valor de R\$ 3,1 milhão – chegou-se a um resultado positivo de R\$ 7,2 milhões. Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.

Em conclusão, a Constituição Federal determina, no inciso V do artigo 167, que os créditos suplementares e especiais carecem de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos correspondentes. Nesse sentido, conforme apurado, tanto com relação à autorização legislativa quanto no que concerne às fontes de recursos, verifica-se o atendimento do preceito constitucional.

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	86.442.000,00
(B) Alterações:	39.788.578,26
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 21.235.727,51	
Créditos especiais 18.552.850,75	
(C) Anulações de dotações	18.306.387,72
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>107.924.190,54</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	107.924.190,54
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>0,00</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018	107.924.190,60
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>	<b>-0,06</b>

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1084/1090 e Anexo 1 do RREO do 6º bimestre/2018, processo TCE-RJ n.º 202.559-2/19.

**1.1.2 - Resultados da execução orçamentária**

O município obteve, em 2018, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário**: superávit de R\$ 10.289.559,99.

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	96.760.390,02	13.822.575,18	82.937.814,84
Despesas Realizadas	86.680.034,08	14.031.779,23	72.648.254,85
<b>Superávit Orçamentário</b>	<b>10.080.355,94</b>	<b>-209.204,05</b>	<b>10.289.559,99</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1077/1083 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1084/1090 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 1215/1217.

b) **Resultado da arrecadação**: excesso de arrecadação no total de R\$ 10.318.390,02.

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2018					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	81.739.000,00	81.739.000,00	91.660.562,20	9.921.562,20	12,14%
Receitas de capital	603.000,00	603.000,00	1.440.643,01	837.643,01	138,91%
Receita intraorçamentária	4.100.000,00	4.100.000,00	3.659.184,81	-440.815,19	-10,75%
<b>Total</b>	<b>86.442.000,00</b>	<b>86.442.000,00</b>	<b>96.760.390,02</b>	<b>10.318.390,02</b>	<b>11,94%</b>

Fonte: Previsão inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 703/940 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1077/1083.

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

Verifica-se que o valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário Consolidado (R\$ 107.488.229,26) não guarda paridade com o registrado no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (R\$ 96.760.390,02), tendo o corpo técnico constatado que a diferença, no valor de R\$10.727.839,24, se refere à dedução do FUNDEB. Em face disso, a instrução fez consignar a **Ressalva e Determinação nº2**.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

**Deve ser destacado que as receitas arrecadadas, oriundas do poder de tributar do município (R\$ 6.121.443,33), representaram apenas 6,33% do total arrecadado em 2018. A mais significativa fonte de recursos do município é constituída pelas receitas de transferências (R\$ 79.595.629,40), as quais atingiram 82,26% do total arrecadado em 2018.**

Nesse sentido, às fls.1785/1791, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2018 e 2019, de **auditorias governamentais de diagnóstico da gestão tributária nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de verificar questões relativas à gestão do crédito tributário inadimplido e do estoque da dívida ativa tributária municipal.**

Esclarece a instrução que essas auditorias compreenderam a verificação das ações de cobrança - de implicações diretas na recuperação dos créditos municipais - e o registro das receitas tributárias inadimplidas, cuja expectativa de recebimento impacta diretamente nas ações governamentais e deve ser fidedigna e transparente como os demais registros contábeis.

Especificamente com relação à auditoria realizada no município de Cantagalo, foram identificadas diversas irregularidades e oportunidades de melhoria nos procedimentos envolvendo as ações de cobrança e de registro das receitas tributárias inadimplidas.

Por exemplo, **com relação aos procedimentos de cobrança administrativa**, foi apurado que: (i) a cobrança administrativa no município demonstrou ser insuficiente para realizar a efetiva arrecadação; (ii) existem procedimentos restritivos à efetividade da cobrança administrativa; e (iii) não foi implementado o protesto extrajudicial como forma de cobrança do crédito tributário inadimplido (fls. 1786/1788).

Quanto ao gerenciamento para evitar a ocorrência de créditos tributários prescritos, a inspeção identificou as seguintes falhas: (i) ocorrência de prescrições de créditos tributários e (ii) cobrança de créditos tributários prescritos (fls. 1788/1789).

Já no que diz respeito ao registro do crédito tributário, foram apuradas inconsistências, tanto na comparação do valor dos créditos tributários contidos nos registros

contábeis com os valores apresentados pelo sistema de controle arrecadação<sup>9</sup>, quanto nos registros contábeis do saldo da dívida ativa do município (fls. 1789/1790).

Por fim, o corpo técnico destaca que, em face de todo o processo de aprimoramento da gestão tributária municipal ora em curso, faz-se oportuno alertar ao atual Prefeito Municipal que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas apontadas nos relatórios de inspeção, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das contas de governo sob sua responsabilidade.

Acrescento, por oportuno, que, com base na participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na baixa arrecadação da dívida ativa, o Ministério Público de Contas apresentou, na conclusão de seu parecer, **ressalva e determinação**, que será **considerada na conclusão de meu voto**, no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa. (fl. 1886).

**c) Execução orçamentária da despesa:** economia orçamentária de R\$ 21.244.156,46.

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	86.442.000,00	107.924.190,54	86.680.034,08	83.721.715,92	81.579.639,39	80,32%	21.244.156,46

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 703/940 e Balanço Orçamentário - fls. 1091/1095.

**Nota:** Incluídas as despesas intraorçamentárias.

Registre-se que as funções Saúde, Educação e Previdência Social concentram a maior parte das despesas empenhadas pelo município no exercício de 2018, com as participações percentuais de 27,81%, 20,75% e 16,19%, em valores empenhados, respectivamente. Além disso, as despesas correntes do município (R\$ 82.386.316,17), que representam os gastos com custeio, atingiram 95% do total empenhado em 2018, sendo o principal item desses gastos correntes a despesa com pessoal e encargos (R\$ 53.996.766,55).

<sup>9</sup> Segundo a instrução (fl.1789), em Cantagalo, quando realizada a comparação entre os registros contábeis e os do sistema de arrecadação relativos aos valores da Dívida Ativa e da arrecadação dos principais tributos de 2017, foram encontradas divergência de até 120%.

**d) Restos a Pagar**

A inscrição de restos a pagar processados e não processados referentes a exercícios anteriores do município foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário (fl.1796):

R\$						
	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2017				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	91.693,14	3.281.360,88	-	3.265.269,42	0,00	107.784,60
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	841.661,98	3.133.533,24	3.617.396,98	3.617.396,98	7.741,88	350.056,36
<b>Total</b>	<b>933.355,12</b>	<b>6.414.894,12</b>	<b>3.617.396,98</b>	<b>6.882.666,40</b>	<b>7.741,88</b>	<b>457.840,96</b>

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1091/1095.

No quadro seguinte é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa. Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R\$ 2.957.423,16 em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa.

R\$								
	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)	24.361.319,78	107.784,60	2.142.076,53	350.056,36	607.172,91	21.154.229,38	2.958.318,16	0,00
Câmara Municipal (II)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RPPS (III)	12.235.188,74	0,00	0,00	0,00	109.451,98	12.125.736,76	895,00	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	12.126.131,04	107.784,60	2.142.076,53	350.056,36	497.720,93	9.028.492,62	2.957.423,16	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário – fls. 1091/1095, Balanço Financeiro – fls. 1098/1100 e Anexo 17 – consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1127/1129, da Câmara Municipal – fls. 1191/1193, 1194, 1195/1197, 1205/1206 e do Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1215/1217, Balanço Financeiro do RPPS – fls. 1218/1219 e Anexo 17 do RPPS – fls. 1229/1230.

**1.2 - Gestão Financeira**

O resultado financeiro do município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e Câmara Municipal, foi superavitário em R\$ 6.221.013,77, podendo ser demonstrado da seguinte forma (fls.1800/1801):

R\$

APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	24.511.264,09	12.235.188,74	0,00	12.276.075,35
Passivo financeiro	6.165.408,56	110.346,98	0,00	6.055.061,58
<b>Superávit Financeiro</b>	<b>18.345.855,53</b>	<b>12.124.841,76</b>	<b>0,00</b>	<b>6.221.013,77</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 1101/1103 e 1119/1120, Balanço Patrimonial do RPPS - fls. 1020/1024 e Balanço Patrimonial da Câmara - fls. 1195/1197.

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

Por fim, os resultados financeiros dos últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro, o qual demonstra, em 2018, a reversão da situação deficitária observada nos dois exercícios anteriores:

R\$

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS		
Gestão anterior	Gestão atual	
2016	2017	2018
-904.982,15	-960.238,25	6.221.013,77

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.530-2/18 e quadro anterior.

**1.3 - Gestão Patrimonial**

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

**1.3.1 - Resultado e Saldo Patrimonial**

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos ao final do exercício (fl. 1803):

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	30.108.312,81	19.181.535,56	Passivo circulante	2.854.530,73	4.244.444,78
Ativo não circulante	67.089.443,72	61.863.307,96	Passivo não circulante	6.253.982,33	3.086.610,73
Ativo Realizável a Longo Prazo	24.278.323,39	23.767.595,85			
Investimentos			Patrimônio líquido		
Imobilizado	42.811.120,33	38.095.712,11	Total do PL	88.089.243,47	73.713.788,01
Intangível					
<b>Total geral</b>	<b>97.197.756,53</b>	<b>81.044.843,52</b>	<b>Total geral</b>	<b>97.197.756,53</b>	<b>81.044.843,52</b>
Ativo financeiro	24.511.264,09	16.673.463,73	Passivo financeiro	6.165.408,56	8.222.143,31
Ativo permanente	72.686.492,44	64.371.379,79	Passivo permanente	6.251.479,02	3.084.107,42
<b>Saldo patrimonial</b>				<b>84.780.868,95</b>	<b>69.738.592,79</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 1101/1103 e 1119/1120.

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2018:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	141.393.986,90
Variações patrimoniais diminutivas	127.089.775,02
<b>Resultado patrimonial de 2018 - Superávit</b>	<b>14.304.211,88</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 1121/1122.

Somando aquele resultado ao saldo do ano anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2018:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2017)	73.713.788,01

TCE-RJ DIGITAL  
PROCESSO nº 206.503-1/19  
RUBRICA Fls.:

Resultado patrimonial de 2018 - Superávit	14.304.211,88
(+) Ajustes de exercícios anteriores	71.243,58
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2018</b>	<b>88.089.243,47</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2018</b>	<b>88.089.243,47</b>
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.530-2/18, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 1101/1103 e 1119/1120.

### 1.3.2 - Dívida Ativa

Foi apurada a variação do saldo da dívida ativa em 2018, bem como a representatividade da arrecadação anual desta receita no saldo acumulado a receber, assim:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Saldo atual - 2018 (B) R\$	Variação % C = B/A
24.076.426,85	27.394.041,38	13,78%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 210.530-2/18 e Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 1101/1103 e 1119/1120.

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Valor arrecadado em 2018 (B) R\$	EM % C = B/A
24.076.426,85	441.873,41	1,84%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 210.530-2/18 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1077/1083.

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

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento constante do arquivo digital “70. Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação”, anexado em 28/03/2019 (fls. 1565/1566).

### 1.4 - Aspectos Relevantes



A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal, a transparência na gestão fiscal, o índice de efetividade da gestão municipal, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Assistência Social são os temas tratados neste item.

#### 1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta como documento anexado na data de 28/03/2019.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.1860).

**Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou que, do total de 11 determinações expedidas pelo Tribunal nas contas do exercício de 2017, 10 foram consideradas cumpridas (90,91% do total) e 1 (0,09% do total), cumprida parcialmente, conforme os dados dispostos na tabela a seguir:**

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	10	90,91%
Cumprida parcialmente	1	0,09%
Não cumprida	0	0%
Cumprimento dispensado	0	0%
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno - Modelo 22 - fls. 1639.

Em remate ao tópico, informo que no certificado de auditoria que acompanha o relatório do controle interno, a Controladoria Geral do Município manifesta-se favoravelmente à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2018.

#### 1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Cantagalo registrou, em 2018, resultado deficitário, conforme demonstrado no quadro a seguir (fl.1804):

R\$	
Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	13.822.575,18
Despesas previdenciárias	14.031.779,23
<b>Déficit</b>	<b>-209.204,05</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1215/1217.

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

Em face do resultado deficitário, o qual afronta o disposto na Lei Federal nº 9.717/98, o corpo instrutivo fez consignar em seu relatório a **Ressalva e Determinação nº 3**.

O Órgão Ministerial manifesta-se acordemente com a instrução, consoante fl. 1901 do parecer datado de 03/07/2019:

O déficit financeiro previdenciário do exercício (1,49%) repercute negativamente nas presentes contas, tendo em vista evidenciar que, no exercício em exame, o RPPS municipal não observou, integralmente, os ditames da Lei Federal nº 9.717/98.

Todavia, considerando que o RPPS municipal manteve a situação de regularidade durante todo o exercício de 2018, de acordo os critérios exigidos para fins de emissão do CRP, e que as contribuições previdenciárias foram integralmente recolhidas à sua unidade gestora. E considerando ainda os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o descumprimento da Lei Federal nº 9.717/98, **neste caso concreto, não será reputado como irregularidade à ensejar a rejeição das contas**, mas como item de ressalva das contas, nos termos propostos pela instrução técnica.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS, referente a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal), enviado pelo jurisdicionado, verifica-se que em 2018 houve o repasse integral da contribuição do servidor e da contribuição patronal relativa ao servidor civil ao Instituto de Pensão e Aposentadoria Municipal – IPAM de Cantagalo, atendendo ao disposto no inciso II do artigo 1º da Lei Federal nº 9.717/98 (quadro de fl. 1806):

R\$

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	1.418.218,75	1.418.063,15	155,60
Patronal	2.428.325,56	2.428.325,56	0,00
<b>Total</b>	<b>3.846.544,31</b>	<b>3.846.388,71</b>	<b>155,60</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS anexado às fls. 1703.

**Nota:** a diferença repassada a maior em relação ao valor devido da contribuição patronal registrada no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS anexado às fls. 1703, refere-se a contribuições de exercícios anteriores.

Semelhantemente ao estudo realizado sobre as contribuições ao RPPS municipal, foi também examinada a situação dos repasses do município ao Regime Geral de Previdência Social, referente a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal), com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado.

Conforme demonstrado no quadro a seguir, em 2018 o município efetuou integralmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal. (fl.1806):

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	484.080,71	484.080,71	0,00
Patronal	1.358.417,62	1.358.417,59	0,03
<b>Total</b>	<b>1.842.498,33</b>	<b>1.842.498,30</b>	<b>0,03</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) - fls. 1695.

Ao ensejo da conclusão deste item sobre o sistema previdenciário, o corpo instrutivo registra que, de acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária municipal - CRP (fl. 1704), o município de Cantagalo encontra-se em situação regular (fl.1808).

Adicionalmente, foi acostada a seguinte manifestação instrutiva acerca das auditorias realizadas pelo Tribunal nos RPPS municipais (fls. 1808/1809):

No exercício de 2018, foi realizada, por meio da então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional - CTO, auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos municípios do Estado do RJ.

A referida auditoria promoveu o acompanhamento dos RPPS quanto aos aspectos relacionados à governança, ao caráter contributivo, aos investimentos e à atuação por intermédio de consultas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV e outras fontes.

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE/RJ nº 238.422-9/18, contendo informações quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), além de informações detalhadas quanto a outros aspectos relacionados à execução da política de investimentos.

A atual Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE dará continuidade ao processo de acompanhamento da gestão dos RPPS que será levado a efeito com base nos dados que serão periodicamente solicitados aos RPPS, bem como colhidos no CADPREV.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, também encerrando suas manifestações acerca do sistema previdenciário municipal, discorre em seu parecer a respeito de dois tópicos não abordados pela instrução: o Indicador de Situação Previdenciária (ISP – RPPS) e as diretrizes de controle externo na gestão dos RPPS, expedidas pela ATRICON (fls. 1903/1916).

Com relação ao Indicador de Situação Previdenciária (ISP – RPPS), o *Parquet* esclarece que se trata de um instrumento utilizado pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia para “*avaliar a situação dos RPPS, mediante parâmetros objetivos, que traduz em nota ou gradação os vários aspectos considerados relevantes para a sustentabilidade de um RPPS. O indicador possibilita uma aferição mais precisa da qualidade da gestão*”.

Instituído pela Portaria MF nº 01, de 03 de janeiro de 2017, o ISP – RPPS “*tem por objetivo promover melhor visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos (RPPS), fornecer critério objetivo de comparabilidade entre os RPPS, possibilitar o controle social e incentivar a melhoria da gestão previdenciária*”.

O indicador é calculado duas vezes por ano, com divulgação semestral, somente para entes federativos que possuam RPPS em funcionamento, e leva em consideração, em seu cômputo, três grupos de informações, organizados nos seguintes temas centrais (grupo): Conformidade, Equilíbrio e Transparência. Cada grupo corresponde a um conjunto de verificações e índices, apurado de acordo com sua respectiva metodologia e fontes de informação.

A pontuação do ISP - RPPS varia entre 0 (mínimo) e 1 (máximo), assim distribuídos por grupo de informações:

TCE-RJ DIGITAL  
PROCESSO nº 206.503-1/19  
RUBRICA Fls.:

CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA
Mínimo: 0,00	Mínimo: 0,00	Mínimo: 0,00
Máximo: 0,25	Máximo: 0,55	Máximo: 0,20
TOTAL = Mínimo: 0,00 / Máximo: 1,00		

O *Parquet* de Contas, com base nas informações do último relatório da situação previdenciária disponível, a qual se refere à apuração realizada no 1º semestre de 2018, aduz que o resultado nacional do ISP – RPPS, considerando a pontuação média de todos os 2.123 entes federativos do país que possuem RRPS apresentou-se da seguinte forma:

RESULTADO NACIONAL	CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA	ISP
	0,168	0,273	0,149	0,591

Com relação à situação do Estado do Rio de Janeiro, o relatório registra que, com 79 RPPS em funcionamento, o Estado ocupa a 17ª posição no ranking por unidade da federação, com ISP – RPPS médio de 0,534, abaixo, portanto, da média nacional (0,591).

Por fim, o parecer do Órgão Ministerial apresenta as seguintes considerações acerca da situação do município de Cantagalo (fls.1913/1915):

Especificamente em relação ao município de CANTAGALO, conforme revela a “Planilha com Resultados individualizados por RPPS”, o município possui Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2018-01) de **0,643**. **O índice é superior, portanto, à média nacional** (ISP Médio Nacional de 0,591) **e à média do ERJ** (ISP Médio do ERJ de 0,534). O município ocupa a: **1.036ª posição na classificação geral nacional (2.123 RPPS); 439ª, no grupo 6 (952 RPPS de municípios com população entre 10 mil e 50 mil habitantes); e a 27ª, no ERJ (79 RPPS).**

CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA	ISP
0,250	0,193	0,200	0,643

O RPPS obteve pontuação **máxima** para os grupos CONFORMIDADE e TRANSPARÊNCIA. Já a pontuação de **0,193** para o grupo EQUILÍBRIO, que varia de 0 a 0,55, ficou abaixo da **média nacional** que é de 0,273.

**Esta avaliação da situação dos RPPS quanto aos critérios de Endividamento, Solvência Financeira, Solvência Atuarial, Relação entre Ativos/Inativos e Comprometimento da Receita Corrente Líquida, indica, a primeira vista, que o RPPS do município apresenta desajustes estruturais que podem comprometer sua sustentabilidade, bem como um desempenho insatisfatório da gestão financeira e atuarial.**

O referido desequilíbrio indica que, se há medidas sendo tomadas pelo ente federativo para a equalização do déficit, estas estão se mostrando claramente ineficazes para o restabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial.

Diante de tais fatos, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS propõe determinação ao corpo instrutivo para, ao proceder a novas fiscalizações no RPPS do município de CANTAGALO, **verificar se o ente federado está efetivamente adotando as medidas recomendadas no parecer do atuário voltadas ao equacionamento do déficit atuarial**, bem como se está cumprindo com as obrigações financeiras eventualmente assumidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial. Isso sem olvidar, por evidente, os pontos de controle estabelecidos nas diretrizes de controle externo Atricon nº 3214/2018, aprovada pela Resolução nº 05/2018.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

No que diz respeito às diretrizes de controle externo na gestão dos RPPS, expedidas pela ATRICON, o Ministério Público de Contas teceu as seguintes considerações no parecer de fls. 1915/1916:

Como mencionado anteriormente, a ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - através de Resolução nº 05/2018, de 30.11.218, aprovou as Diretrizes de Controle Externo nº 3214/2018/Atricon “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”.

Na esteira do que já enfatizamos nos pareceres sobre as contas de governo municipais dos exercícios financeiros de 2016 e 2017, a mencionada diretriz estabelece, dentre outras:

*7 No cumprimento de sua função constitucional, a atuação dos Tribunais de Contas é de extrema relevância para a eficiência, equidade, melhoria, aprimoramento e transparência da gestão previdenciária.*

*21 Fiscalizar os Regimes Próprios de Previdência social em temas com materialidade, risco e relevância – tais como gestão atuarial, investimentos, contabilidade pública e normas gerais –, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública por meio de recomendações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas e/ou resultados das políticas públicas.*

*m) incluir no parecer prévio das contas de governo os temas destacados a seguir, em função da materialidade quanto à demonstração da política previdenciária:*

*I. Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP2;*

*II. a adimplência mensal dos parcelamentos e contribuições previdenciárias dos servidores, inativos e pensionistas, e aquelas a cargo do Ente Federativo (contribuição normal e suplementar);*

*III. implementação e efetividade do Plano de Amortização do Déficit Atuarial, quando houver, utilizando como referência o Indicador de Situação Previdenciária<sup>3</sup> para a definição dos RPPS a serem avaliados nas Contas de Governo;*

*IV. inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos, e mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, exceto para os membros das Forças Armadas. (GRIFEI).*

O relatório técnico não contempla a análise dos itens III e IV da diretriz acima apresentada, o que tornam prejudicadas suas avaliações. Tendo em vista a relevância dessa análise pelo sistema Tribunal de Contas definida pela

ATRICON, o *Parquet* de Contas propõe determinação para que o corpo instrutivo proceda à análise de todos os itens anteriormente transcritos a partir das próximas contas de governo.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

#### 1.4.3 – Transparência na Gestão Fiscal

A transparência na gestão fiscal, um dos pilares sobre os quais se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se presentemente regulamentada, também, pela Lei Complementar nº 131/2009, pelo Decreto Federal nº 7.185/2019 e pela Lei Federal nº 12.527/2011.

A respeito do tema, o corpo instrutivo, às fls. 1855/1856, acostou a seguinte manifestação:

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE 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.

O referido trabalho identificou que **os municípios fluminenses não vêm cumprindo integralmente a legislação pertinente à transparência na gestão fiscal.** Dessa forma, o E. Plenário desta Corte, nos respectivos processos de auditoria, **conferiu um prazo de 180 (cento e oitenta) dias para os municípios implementarem ações visando atender as exigências legais relativas aos portais de transparência.**

O **cumprimento da decisão Plenária** será verificado mediante auditoria de monitoramento a ser realizada no segundo semestre do presente exercício e **será considerado na análise da prestação de contas de governo referente ao exercício de 2019.** (GRIFEI)

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou no seguinte sentido, às fls.1942/1943 de seu parecer:

Nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2016 e 2017, o *Parquet* de Contas apresentou proposição de Comunicação ao atual Chefe do Poder Executivo local, devidamente acolhida pelo Corpo Deliberativo desta Corte, para que se divulgasse amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal. Tudo para que fosse dado

cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de CANTAGALO ([www.cantagalo.rj.gov.br](http://www.cantagalo.rj.gov.br)) constatou-se que as prestações de contas anuais do chefe do Poder Executivo (Contas de Governo) **não se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência**, mas tão somente os Anexos da Declaração de Contas Anuais (DCA) do **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi**, cujos dados contábeis são enviados à STN para fins de consolidação das contas públicas, conforme disposto no at. 51 da Lei Complementar Federal nº 101/00. Portanto, o Município **não cumpriu integralmente as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria.**

Não foi atendido outrossim o disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, **fato que deve ser qualificado como ressalva acompanhada de determinação.**

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

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

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

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

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

Fonte: Instituto Rui Barbosa - IRB.



De acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do TCE deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber. Todos os Municípios fiscalizados por esta Corte, no exercício de 2018, responderam ao questionário do indicador (IEGM), relativo ao ano-base 2017.

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Cantagalo (fl.1858/1859):

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

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,70	B
Menor IEGM	0,45	C
Média Geral	0,56	C+
IEGM Cantagalo	0,68	B

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

**Nota:** Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ, exceto capital do Rio de Janeiro.

Observa-se que a nota do município de **CANTAGALO** foi B, ou seja, o município está na faixa: Efetiva (adequada).

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

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, às fls. 1579, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

#### 1.4.5 – Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar - CAE, previsto na Lei Federal nº 11.947/2009, 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. É de sua competência emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

O corpo técnico registra, à fl. 1850, que não foi encaminhado o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, em afronta ao disposto na Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Em face disso, a instrução fez consignar a **Ressalva e Determinação nº7**.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

#### **1.4.5 - Conselho Municipal de Assistência Social**

O Conselho Municipal de Assistência Social está previsto inciso IV do art. 16 da Lei Federal 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, 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.

É de competência do Conselho emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados.

O corpo técnico registra que Conselho Municipal de Assistência Social, mediante o parecer às fls. 1687/1693, opinou pela regularidade da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2018, em conformidade com o art.16, em combinação com o art. 18, inciso X da Lei nº 8.742/93.

---

## **2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

---

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

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

O valor da RCL do Município de Cantagalo, apurado com base nos registros contábeis (R\$ 89.390.766,22), divergiu daquele que consta do Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF referente ao 2º semestre de 2018 (R\$ 88.179.344,48).

O corpo técnico ponderou que, como a divergência (da ordem de 1,4%) não altera o mérito da análise, foi adotado, no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal, o valor registrado no Relatório de Gestão Fiscal – RGF. Nada obstante, fez consignar a **Ressalva e Determinação nº 4**.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

## **2.1 – Dívida Pública**

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

### **2.1.1 – Dívida Consolidada**

Tomando como base o que foi informado no Demonstrativo da Dívida Consolidada, referente ao 2º semestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2018, verifica-se que o município não possui registro de dívida consolidada no período em análise.

### 2.1.2 - Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito - inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária (ARO), não terem sido concedidas garantias e nem terem sido realizadas alienações ativos no exercício de 2018 (fl. 1813).

### 2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Cantagalo foram resumidos pelo corpo instrutivo às fl.1814, conforme tabela a seguir:

Descrição	2017					2018			
	1º quadr.	2º quadrimestre		3º quadrimestre		1º semestre		2º semestre	
	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	53,34%	39.685.504,80	53,66%	38.638.724,80	52,50%	38.790.749,40	49,28%	42.965.410,43	48,73%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.530-2/18, e processos TCE-RJ n.ºs 226.635-2/18 e 202.560-1/19, RGF - 1º e 2º semestres de 2018.

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

### 2.3 - Gastos com Educação

No exercício de 2018, o município aplicou na educação um montante total de R\$17.983.499,92, consoante o quadro das despesas realizadas, discriminadas por fonte de recurso, apresentado a seguir (fl.1822):

TCE-RJ DIGITAL  
PROCESSO nº 206.503-1/19  
RUBRICA Fls.:

## DEMONSTRATIVO DO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - FUNÇÃO 12

Subfunção	Fonte de recursos - R\$					Total R\$
	Impostos	Fundeb	Royalties	FNDE	Demais fontes	
361 - Ensino Fundamental	5.401.014,57	7.491.964,81	0,00	1.166.371,91	823.023,96	14.882.375,25
362 - Ensino Médio	-	-	84.032,50	-	-	84.032,50
363 - Ensino Profissional	-	-	-	-	-	-
364 - Ensino Superior	115.070,86	-	584.767,12	-	-	699.837,98
365 - Educação Infantil	1.452.815,24	346.502,90	-	64.575,25	61.441,95	1.925.335,34
366 - Educação de Jovens e Adultos	3.589,89	-	-	-	-	3.589,89
367 - Educação Especial	-	-	-	-	-	-
122 - Administração Geral	388.328,96	-	-	-	-	388.328,96
306 - Alimentação	-	-	-	-	-	-
Outras	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	7.360.819,52	7.838.467,71	668.799,62	1.230.947,16	884.465,91	17.983.499,92
<b>Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores</b>	0,00	0,00				0,00
<b>Exclusão do Sigfis</b>	0,00	0,00				0,00
<b>Total ajustado</b>	7.360.819,52	7.838.467,71	668.799,62	1.230.947,16	884.465,91	17.983.499,92
<b>Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas</b>	<b>40,93%</b>	<b>43,59%</b>	<b>3,72%</b>	<b>6,84%</b>	<b>4,92%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1065/1076, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 1267 e 1270/1286, Documento de Cancelamentos de RP na fonte de Impostos/Transferências de Impostos - fls. 1294, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB" - fls. 1400/1401 e Relatório Analítico Educação anexado às fls. 1710/1724.

**Nota:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte de impostos e transferências de impostos (R\$219,28), o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

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

### 2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2018 (fls. 1826/1827):

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	5.401.014,57
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	1.452.815,24
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	3.589,89
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	-
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	-
	306 - Alimentação (F)	-
	Demais subfunções (G)	-
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	-
(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )		6.857.419,70
(J) Valor repassado ao Fundeb		10.727.839,24
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )		17.585.258,94
(L) Dedução do Sigfis/BO		0,00
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( K - L - M )		17.585.258,94
(O) Receita resultante de impostos		60.236.412,84
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		29,19%

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 1267 e 1270/1286, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1077/1083, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" - fls. 1294 e Relatório Analítico Educação anexado às fls. 1710/1724.

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

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

Além disso, observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no caput do artigo 266 da Lei Orgânica Municipal, que é de 25%.

O *Parquet* Especial, às fls. 1921/1923 de seu parecer, traz considerações acerca do cronograma de repasse dos recursos a que tem direito a Educação na forma prevista na Lei nº 9.394/96.

Sustenta que no artigo 69 e parágrafos, a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade do repasse dos 25% da receita de impostos aos órgãos responsáveis, com o objetivo de assegurar, de imediato, a efetiva disponibilização dos recursos arrecadados, mediante um cronograma a ser cumprido (§ 5º do citado diploma legal), sem qualquer margem de discricionariedade por parte do Poder Executivo quanto à sua observância ou não.

Entende, também, que tais recursos não são passíveis de serem submetidos a contingenciamentos, diante da vedação prevista no § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000. Além disso, devem ser disponibilizados exatamente na medida em que são arrecadados. E, na hipótese de descumprimento, que seja observada a previsão do § 6º do artigo 69 da LDB (correção monetária e responsabilização civil e criminal das autoridades competentes).

Por fim, propõe o Órgão Ministerial (fl.1922):

Nesse sentido, é medida que se impõe a DETERMINAÇÃO ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB pelo Município de Cantagalo - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação exatamente nos prazos estabelecidos em lei.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Ainda com relação à aferição dos gastos municipais em educação, o corpo instrutivo registrou a seguinte inconsistência, a qual será considerada na conclusão de meu voto:

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

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

No que concerne ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, relativo ao exercício de 2017 (sua última divulgação), o município obteve os seguintes resultados:

RESULTADOS DO IDEB - 2017							
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
5,6	5,1	110,00%	5ª	4,5	5,5	82,00%	50ª

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

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

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

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

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

Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com manutenção e desenvolvimento do ensino, oriunda da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE



**aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.**

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

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

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

Em face de todas essas mudanças, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao Prefeito Municipal para que seja **alertado acerca da adoção dessas três mudanças de metodologia de aferição de gastos em MDE**: (i) a que adota a metodologia STN/SIOPE, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, (ii) a que considera as despesas em MDE pagas, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a

serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021 e, por fim, também valendo para as prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021, (iii) a que considera que as despesas com aquisição de uniformes e afins não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

### 2.3.2 - FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica.

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

Conforme verificação de fl.1829, **não houve** determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB.

#### b) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo referentes a 2017

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

A aferição desse preceito consta de fls. 1833/1834:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 210.530-2/18) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2017 um *superavit* financeiro de R\$28.694,47, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

Constatada a existência de *superavit* financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2018, será efetuado subtraindo o *superavit*, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2017.

Registra-se, ainda, que o valor de R\$28.694,47 foi utilizado no exercício de 2018, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme decreto n.º 3.222/18 às fls. 1295/1296, de acordo, portanto, com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

#### c) Valores do FUNDEB em 2018 – contribuições e transferências recebidas

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	8.105.100,70
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	10.727.839,24
<b>Diferença (perda de recursos)</b>	<b>-2.622.738,54</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1077/1083.

#### d) Total dos recursos do fundo em 2018

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2018 foi o seguinte:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	8.105.100,70
Aplicação financeira	13.231,31
Complementação financeira da União	0,00
<b>Total das Receitas do Fundeb</b>	<b>8.118.332,01</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1077/1083.

##### d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do

TCE-RJ DIGITAL  
PROCESSO nº 206.503-1/19  
RUBRICA Fls.:

recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl.1834):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			8.105.100,70
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			13.231,31
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>8.118.332,01</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		7.838.467,71	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		28.694,47	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
<b>(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)</b>			<b>7.809.773,24</b>
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			<b>96,20%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1077/1083, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 1267 e 1270/1286, Quadro D.3 - fls. 1390, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB - fls. 1400/1401, Relatório Analítico Educação anexado às fls. 1710/1724 e prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.530-2/18.

**Concluindo, foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2018.**

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

Foram apuradas as seguintes aplicações no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2018 (fl.1832):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	6.900.200,28
(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>6.900.200,28</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	8.105.100,70
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	13.231,31

(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>8.118.332,01</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>85,00%</b>

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 1287/1293 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1077/1083.

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

### d.3) Saldo financeiro do FUNDEB em 2018

A variação dos recursos do fundo em 2018 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.1835):

FUNDEB		
	Descrição	Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	32.696,85
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2018	463.457,27
	Variação do saldo	1.317,44%

Fonte: Quadro D.3 – fls. 1390 e Conciliação Bancária do FUNDEB – fls. 1298/1303.

### e) Resultado financeiro para 2019

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl.1836, que reproduz a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2019	
Descrição	Valor - R\$
<b>Superavit financeiro em 31/12/2017</b>	<b>28.694,47</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	8.105.100,70
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	13.231,31
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2018	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2018	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2018</b>	<b>8.147.026,48</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	7.838.467,71
<b>= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2018</b>	<b>308.558,77</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.530-2/18, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1077/1083, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 1267 e 1270/1286, Quadro D.3 - fls. 1390 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls. 1400/1401.

Convém mencionar, por oportuno, que em sessão de 30/01/2019, ao apreciar a prestação de contas de governo do município de Pinheiral (Processo TCE n.º 219.129-2/18), o Plenário desta Corte decidiu no sentido de que para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretrizes do artigo 70 da Lei nº 9.394/96. Nesse sentido, farei constar em meu voto alerta ao Prefeito Municipal para que, nas próximas contas de governo, adote providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 11.494/07 e nas demais normas regulamentadoras do FUNDEB.

Destaco, também, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB concluiu suas análises sobre as contas do fundo, no sentido da aprovação quanto à aplicação dos recursos (fl.1836). Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como “regular” perante o MEC (fls. 1707/1708).

Por derradeiro, o corpo técnico informa que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Secretaria do Tesouro Nacional - STN editaram a Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, dispondo sobre as atribuições dos agentes financeiros do FUNDEB, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo. A referida portaria concedeu maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente, gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do FUNDEB.

O art. 11 da Portaria em questão, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, estabeleceu prazo para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta - que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação -, bem como adotar as

providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico.

A instrução salienta que o cumprimento desta norma será objeto de verificação e acompanhamento nas análises das contas de governo e nas auditorias realizadas por esta Corte, bem como propõe que o fato seja objeto de **comunicação** ao chefe do Poder Executivo.

## 2.4 – Gastos com Saúde

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

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2018, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl.1843):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	60.208.944,09
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.203.041,81
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>59.005.902,28</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos	15.879.713,58
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transferências de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>15.879.713,58</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>26,91%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1077/1083, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1406 e 1408/1437, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 1406/1436, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 1447, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1514 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro anexados em 02/07/2019.

**Nota:** as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d” e “e”, inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2018 e 07/12/2018. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Destaque-se, por oportuno, que a lei orgânica municipal não estabelece limite mínimo para os gastos com a função saúde.

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

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

No caso do Município de Cantagalo, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial divergiram daqueles apresentados pela instrução, sem, entretanto, apontarem para violação da norma constitucional: foi calculada em 25,95% a aplicação dos recursos de impostos e de transferências em ASPS.

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

a) foi identificada despesa no montante de **R\$10.279,10** que não será considerada no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, por não pertencer ao exercício de 2018, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 em combinação com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00. Tal fato ensejou a **Ressalva e Determinação n.º 6** no relatório instrutivo:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
09/03/2018	223	REFERENTE PAGAMENTO DE FÉRIAS INDENIZADAS DOS SERVIDORES DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE QUE PRESTARAM SERVIÇOS NO EXERCÍCIO DE 2016 NÃO APONTADAS EM SUA FOLHA DE PAGAMENTO DO MES	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	122	ORDINÁRIOS	10.279,10

Fonte: Relatório Analítico Saúde anexado às fls. 1725/1747.

b) o município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários”. No entanto, o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional,



apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte ordinários pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Esta falha foi considerada pela instrução conjuntamente com aquela referente à fonte de recursos utilizada para os gastos com educação.

Tais fatos serão considerados na conclusão de meu voto.

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

Quanto à gestão dos recursos da saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, o corpo técnico teceu os seguintes comentários (fls.1839):

(...) cumpre registrar que, quando da análise das prestações de contas de governo dos municípios, referentes aos exercícios de 2016 e 2017, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu pela comunicação aos jurisdicionados informando que a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, este Tribunal computará **somente as despesas com ações e serviços de saúde que tenham sido movimentadas pelo Fundo de Saúde**, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.

Nesse sentido, a instrução registra que os recursos destinados à saúde, no montante de R\$ 24.108.694,91, foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, tendo o município repassado a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12 (fl.1843).

Destaco, também, que o Conselho Municipal de Saúde opinou **favoravelmente** 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, em combinação com o § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12 (parecer às fls. 1503/1513).

Além disso, o Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiências públicas nos meses de fevereiro, maio e setembro de 2018, nas quais o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior. As atas das audiências encontram-se às fls. 1486/1497 e

os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas às fls. 1498/1502.

Ao ensejo da conclusão deste tópico, cabe destacar as mudanças na metodologia de apuração dos gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde, encaminhada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ASPS.

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

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

Por essa razão, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao prefeito municipal para que seja alertado para a adoção dessa metodologia de aferição de gastos em ASPS.

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

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

O Município de Cantagalo possuía, em 2017<sup>10</sup>, 19.697 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Esse dispositivo limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

**LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO**

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	6.853.390,74
(B) TRANSFERÊNCIAS	50.612.994,51
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )	57.466.385,25
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )	4.022.646,97
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2018 ( F + G )	4.022.646,97

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1548/1553 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1186/1189.

**Nota 1:** Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02;

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

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **respeitou** o disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A, tendo havido devolução de recursos por parte da Câmara Municipal, no montante de R\$ 83.368,92:

R\$			
Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao poder executivo (B)	Repasse apurado após devolução (C) = (A) - (B)
4.022.646,97	4.024.001,16	83.368,92	3.940.632,24

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1194 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura efetuados em 2018 - fls. 1554/1561.

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

<sup>10</sup> População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2018 - Anexo IX da Decisão Normativa n.º 162/2017 - TCU, anexado às fls. 1697/1699.

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2017 era de R\$ 4.024.001,16.

Contudo, tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele autorizado na CRFB/88 – R\$ 4.022.646,97.

Convém ressaltar que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo, de R\$ 3.940.352,97, foi igual ao montante que restou após a devolução do valor de R\$ 83.368,92 ao Executivo, conforme se pode observar no Anexo 11 da Câmara (arquivo digital anexado à fl.1184), evidenciando que os recursos foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento da Câmara.

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

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

Ressalte-se, ainda, que a Lei Federal nº 12.858/13 estabeleceu um rol de receitas oriundas dos *royalties* que devem ser destinadas exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde. Dentre essas, na esfera municipal, destacam-se (inciso II, artigo 2º):

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a

lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

Pela análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas recebidas em 2018:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Transferência da União</b>			<b>10.103.774,79</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		380.589,32	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>9.723.185,47</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	9.493.872,39		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	229.313,08		
<b>II - Transferência do Estado</b>			<b>2.336.436,08</b>
<b>III - Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>12.440.210,87</b>
<b>V - Aplicações financeiras</b>			<b>11.375,18</b>
<b>VI - Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>12.451.586,05</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1077/1083.

Ainda com relação às receitas em questão, o corpo instrutivo assinala que o Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (fls. 1077/1083) não registra arrecadação de receitas oriundas dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, diploma legal que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde. À fl. 1530 consta declaração nesse mesmo sentido.

Com efeito, a Lei Federal nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, destinou parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para as áreas de Educação e Saúde, para os fins dispostos no inciso VI do art. 214 e no art. 196, ambos da CRFB, respectivamente.

Especificamente para a área de educação, o inciso II, em combinação com o § 3º, ambos do art. 2º da citada Lei nº 12.858/2013, estabelecem a destinação de um percentual de

75% dos recursos de royalties e de participações especiais provenientes dos contratos de exploração de petróleo na área do Pré-Sal, assinados a partir de 03 de dezembro de 2012.

Ocorre que, segundo planilha encaminhada pela Agência Nacional do Petróleo - ANP (anexada às fls. 1751/1754), desde 27/11/2018 o Município de CANTAGALO passou a receber recursos oriundos da exploração de petróleo no campo de Mero, no montante de R\$154.293,13, cujo contrato de exploração se enquadra nas hipóteses previstas na Lei Federal n.º 12.858/13.

Por essa razão, em que pese o fato de o ingresso de tais recursos ter iniciado em 27/11/2018, o corpo técnico entende que persiste a obrigação do cumprimento do percentual de 25% na saúde, e 75% na educação, sendo necessário que o município promova, a partir do exercício de 2019, o cumprimento do art. 2º, §3º da Lei Federal n.º 12.858/13, bem como que providencie a criação de código de fonte específica de recursos para a correta evidenciação da receita auferida, tudo isso a ser avaliado quando do exame da prestação de contas do governo de 2019. Por fim, a instrução propõe que tais fatos sejam objeto de **comunicação** ao atual Prefeito do município.

O *Parquet* de Contas, às fls. 1888/1889 de seu parecer datado de 03/07/2019, acrescentou:

Enfatizamos que, nos termos do art. 4º da Lei Federal nº 12.858/13, os recursos previstos na referida lei **serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na CRFB/88.**

Em cumprimento ao citado dispositivo legal, **o valor não aplicado em 2018 nas áreas de educação de saúde, deve obrigatoriamente ser aplicado em 2019.**

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Prosseguindo, as receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.1853):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>11.017.352,14</b>
Pessoal e encargos	5.500.000,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	

Outras despesas correntes	5.517.352,14	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>152.137,73</b>
Investimentos	152.137,73	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>11.169.489,87</b>

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 1515/1529.

Conforme apontado no quadro anterior, ocorreu o pagamento de despesas com pessoal à conta de recursos das parcelas de royalties da produção. No entanto, o corpo instrutivo esclarece que tais despesas foram efetuadas pelo Instituto de Previdência para o pagamento de aposentados, e que a Lei nº 1.169/2013 (arquivo anexado às fls. 1706) autorizou o Poder Executivo incorporar ao patrimônio do Instituto de Pensão e Aposentadoria Municipal de Cantagalo receitas relativas às participações e compensações financeiras no resultado da exploração de petróleo.

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal nº 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.1854):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem royalties (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
93.101.205,21	12.451.586,05	80.649.619,16	13,37%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1077/1083.

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

Por fim, deve ser destacado que, em sessão de 24/07/2019, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, relativo à consulta sobre a possibilidade de pagamento de precatórios judiciais com recursos de royalties, formulada pela Prefeitura Municipal de Natividade, o Plenário do TCE, revendo entendimento anterior sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de royalties, impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89, firmou jurisprudência no sentido de que a proibição recai sobre todos os recursos das

compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, compreendendo:

- a) *Royalties* pela produção (até 5% da produção) – art. 48 da Lei nº 9.478/97;
- b) *Royalties* pelo excedente de produção – art. 49 da Lei nº 9.478/97;
- c) *Royalties* sob o regime de partilha de produção – art. 42-B da Lei nº 12.351/10, incluído pela Lei nº 12.734/12;
- d) Participação especial – art. 50 da Lei nº 9.478/97.

Assim, tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, alinho-me ao posicionamento manifestado pelo Plenário em sessão de 25/09/2019, nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.740-8/19 (contas de governo da Prefeitura Municipal de Paraty, referentes ao exercício de 2018), e faço constar em meu voto um alerta ao Prefeito Municipal acerca da adoção da nova metodologia, que passará a ser observada nas prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a este Tribunal no exercício de 2022.

---

### 3 – GESTÃO FISCAL

---

#### 3.1 – Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl.1798):

R\$			
Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	91.974.290,00	96.760.390,00	



**TCE-RJ DIGITAL**  
**PROCESSO n° 206.503-1/19**  
**RUBRICA Fls.:**

Despesas	91.974.290,00	86.680.034,10	
Resultado primário	24.870,00	8.634.394,70	Atendido
Resultado nominal	-90.930,00	-5.463.051,00	Atendido
Dívida consolidada líquida	-1.606.500,00	-9.876.523,80	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fls. 661/702, processo TCE-RJ n.º 202.559-2/19 - RREO 6º bimestre/2018 e processo TCE-RJ n.º 202.560-1/19 - RGF 2º semestre/2018.

A instrução informa, ainda que, em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro, maio e setembro de 2018, cujas Atas encontram-se às fls. 1014/1045.

#### 4 - RESUMO

O corpo instrutivo manifestou-se pela emissão de parecer favorável à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo de Cantagalo, exercício de 2018.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo do Município de Cantagalo, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos.
Resultado Orçamentário	Consolidado: superávit de R\$ 10,1 milhões Sem o RPPS: superávit R\$ 10,3 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: superávit de R\$ 18,3 milhões Sem RPPS e Câmara: superávit em R\$ 6,2 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	zero

Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	48,73% no 2º semestre de 2018.
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	29,19%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	85,00%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	96,20%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	26,91%
Artigo 29-A	O montante transferido à Câmara, após a devolução de recursos ao Executivo, respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.

---

## 5 - CONCLUSÃO

---

Em face do exposto, manifesto-me **DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Ministério Público junto a este Tribunal – neste último caso, por não acompanhar as propostas de determinações à SGE, substituindo-as por ciência para que a própria instância instrutiva possa avaliar a pertinência e a oportunidade das medidas preconizadas. Assim,

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

**CONSIDERANDO**, com fundamento nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da emenda supramencionada, ser de competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação da câmara;

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

**CONSIDERANDO** que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas de gestão do chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2018;

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

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

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

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (54%);

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **VOTO:**

**I** - pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Cantagalo, Senhor Joaquim Augusto Carvalho de Paula, referentes ao exercício de 2018, com **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e COMUNICAÇÕES** apontadas em meu voto escrito.

#### **RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

##### **RESSALVA N.º 1**

- as exceções ao limite para abertura de créditos adicionais suplementares estabelecidas na LOA caracterizam a autorização para a abertura de créditos ilimitados, uma vez que o gestor poderá alterar o orçamento indiscriminadamente, contrariando o no inciso VII do artigo 167 da Constituição Federal c/c o §4º do artigo 5º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF;

**DETERMINAÇÃO N.º 1**

- quando da elaboração da próxima LOA, observar para que não conste autorização para a abertura ilimitada de créditos adicionais, observando o disposto no inciso VII do artigo 167 da Constituição Federal c/c o §4º do artigo 5º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

**RESSALVA N.º 2**

- o valor da receita arrecadada registrada no Balanço Orçamentário Consolidado (R\$107.488.229,26) não guarda paridade com o valor registrado no Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado (R\$96.760.390,02);

**DETERMINAÇÃO N.º 2**

- observar a compatibilidade entre os valores da receita registrada nos diversos demonstrativos contábeis, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

**RESSALVA N.º 3**

- ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um deficit previdenciário de R\$209.204,05, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

**DETERMINAÇÃO N.º 3**

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

**RESSALVA N.º 4**

- a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$89.390.766,22) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º semestre (R\$88.179.344,48);

#### **DETERMINAÇÃO N.º 4**

- observar a compatibilidade entre a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis e o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º semestre, em atendimento ao disposto no artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

#### **RESSALVA N.º 5**

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

#### **DETERMINAÇÃO N.º 5**

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

#### **RESSALVA N.º 6**

- 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 2018, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
09/03/2018	223	REFERENTE PAGAMENTO DE FÉRIAS INDENIZADAS DOS SERVIDORES DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE QUE PRESTARAM SERVIÇOS NO EXERCÍCIO DE 2016 NÃO APONTADAS EM SUA FOLHA DE PAGAMENTO DO MES	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	122	ORDINÁRIOS	10.279,10

#### **DETERMINAÇÃO N.º 6**

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

**RESSALVA N.º 7**

- não foi encaminhado o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ n.º 285/2018;

**DETERMINAÇÃO N.º 7**

- observar o envio do parecer do Conselho de Alimentação Escolar, atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ n.º 285/2018;

**RESSALVA N.º 8**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 8**

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

**RESSALVA N.º 9**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 9**

- implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas na Constituição Estadual, Lei Complementar Federal nº131/09, Lei Complementar Federal nº101/00, Lei Federal nº12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência.

II - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Cantagalo, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de governo**;

III - pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor Joaquim Augusto Carvalho de Paula, atual Prefeito Municipal de Cantagalo, para que seja alertado:

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

(ii) **quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício**



de 2020, a qual passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

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

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

(v) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretrizes do artigo 70 da Lei nº 9.394/96;

(vi) quanto às regras estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, mediante as

Portarias Conjuntas n.º 02, de 15/01/2018, e n.º 3, de 27/03/2018, sobretudo quanto à concessão de maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb, observando, ainda, o prazo estabelecido para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como para adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico;

(vii) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo a gastos em saúde, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020, segundo a qual, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;

(viii) quanto ao fato de que, no exercício de 2019, o município deverá aplicar nas áreas da educação e saúde, respectivamente, o montante de 75% e 25% dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, bem como providenciar a criação de código de fonte específica para classificação dos recursos de royalties de que trata a Lei Federal nº 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, §3º da referida Lei.

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

(x) quanto à necessidade de adoção de 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, ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, ao Instituto de Previdência do Município, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, a partir das contas de governo do exercício de 2019, a serem encaminhadas ao TCE em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;

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

(xii) quanto ao fato de que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, a partir das contas de governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas ao TCE em 2022, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 – que proíbe a aplicação de recursos de royalties em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública – abarca todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural.

**IV – por CIÊNCIA à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE para que:**

(i) verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996) pela Prefeitura de Cantagalo - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos em lei;

(ii) pondere sobre a pertinência de incluir no escopo de futuras fiscalizações no RPPS do município de CANTAGALO a verificação se o ente está adotando as medidas recomendadas no parecer do atuário, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial, bem como se está cumprindo com as obrigações financeiras, eventualmente, assumidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, devendo ser observado, no que couber, os pontos de controle estabelecidos nas Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 (relacionadas à temática “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”), aprovada pela Resolução nº 05/2018;

(iii) pondere sobre a pertinência de proceder à análise nos autos do processo da próxima prestação de Contas de Governo Municipal dos temas estabelecidos nas Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 (relacionadas à temática “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”), aprovada pela Resolução Atricon nº 05/2018..

GC-6,

**MARIANNA M. WILLEMANN**  
**RELATORA**