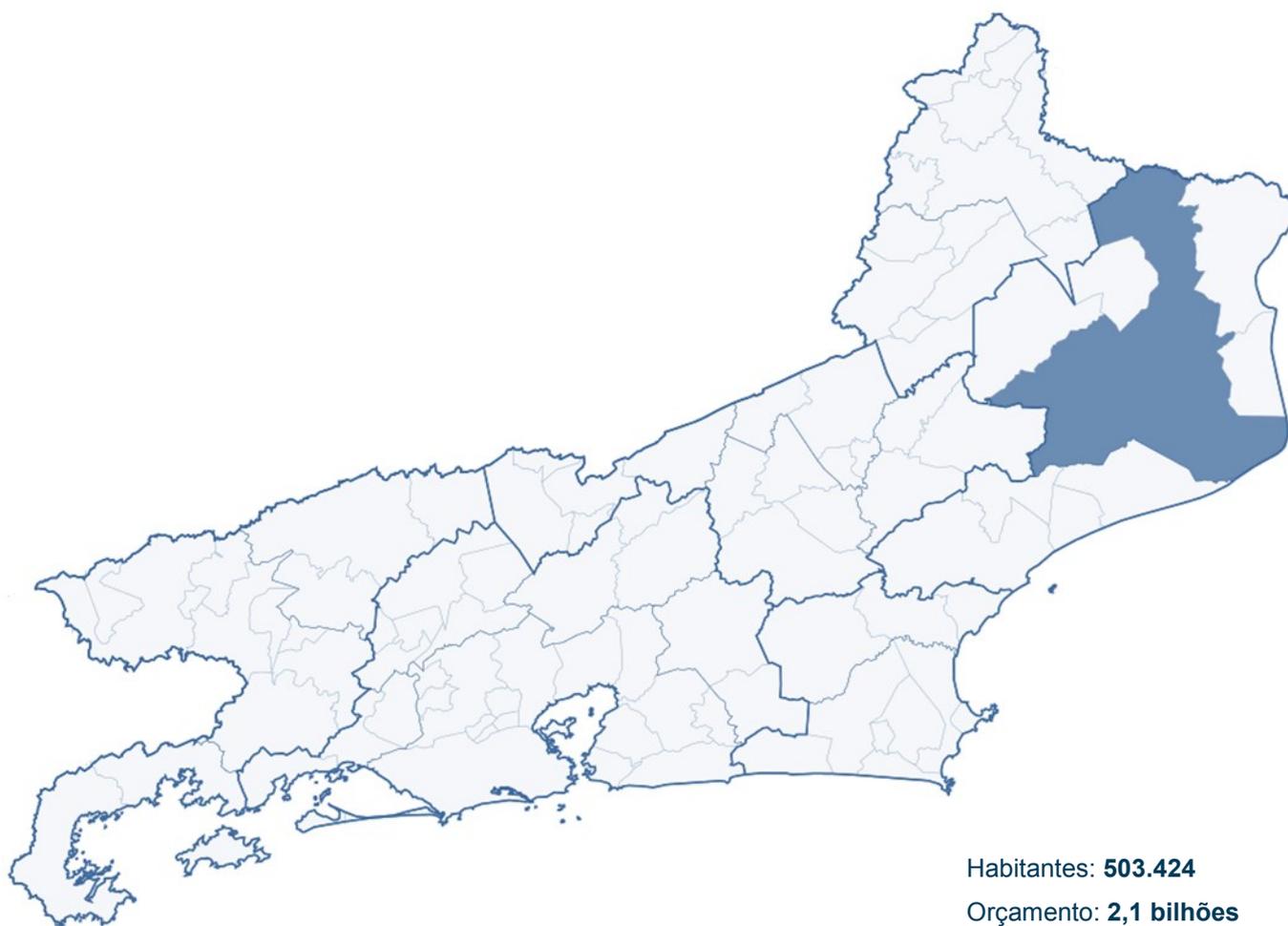


PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: **503.424**

Orçamento: **2,1 bilhões**

TCERJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RAFAEL PAES BARBOSA DINIZ NOGUEIRA
PREFEITO

EXERCÍCIO
2018



LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 — Composição de Órgãos e Entidades do Município</i>	12
<i>Tabela 2 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município</i>	13
<i>Tabela 3 — Limite de Crédito Suplementar</i>	16
<i>Tabela 4 — Suplementações ao Orçamento</i>	17
<i>Tabela 5 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)</i>	18
<i>Tabela 6 — Alterações Orçamentárias</i>	18
<i>Tabela 7 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2018</i>	19
<i>Tabela 8 — Composição das Receitas Orçamentárias</i>	20
<i>Tabela 9 — Variação da Dívida Ativa</i>	22
<i>Tabela 10 — Cobrança da Dívida Ativa</i>	22
<i>Tabela 11 — Receitas de Competência do Município</i>	23
<i>Tabela 12 — Execução Orçamentária da Despesa</i>	24
<i>Tabela 13 — Despesa Executada por Função</i>	25
<i>Tabela 14 — Despesas Executadas em 2018</i>	25
<i>Tabela 15 — Despesas Correntes</i>	26
<i>Tabela 16 — Restos a Pagar</i>	26
<i>Tabela 17 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa</i>	27
<i>Tabela 18 — Metas Fiscais para o Exercício</i>	28
<i>Tabela 19 — Resultado Orçamentário</i>	29
<i>Tabela 20 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro</i>	30
<i>Tabela 21 — Evolução do Resultado Financeiro</i>	30
<i>Tabela 22 — Balanço Patrimonial Consolidado</i>	31
<i>Tabela 23 — Resultado Patrimonial</i>	32
<i>Tabela 24 — Situação Patrimonial Líquida</i>	32
<i>Tabela 25 — Resultado Previdenciário</i>	33
<i>Tabela 26 — Cálculo da Receita Corrente Líquida</i>	46
<i>Tabela 27 — Evolução da Dívida Consolidada</i>	47
<i>Tabela 28 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal</i>	48
<i>Tabela 29 — Evolução das Despesas com Pessoal</i>	49
<i>Tabela 30 — Desempenho — RCL versus DP</i>	49
<i>Tabela 31 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação</i>	53
<i>Tabela 32 — Sigfis x Contabilidade Educação</i>	54
<i>Tabela 33 — Demonstrativo do Total das Despesas Realizadas em MDE — Função 12</i>	54
<i>Tabela 34 — Gasto com Educação por Aluno</i>	55
<i>Tabela 35 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais</i>	56

<i>Tabela 36 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica</i>	<i>56</i>
<i>Tabela 37 — Resultado do Ideb</i>	<i>58</i>
<i>Tabela 38 — Resultado das Transferências do Fundeb</i>	<i>62</i>
<i>Tabela 39 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério</i>	<i>62</i>
<i>Tabela 40 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb</i>	<i>64</i>
<i>Tabela 41 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2019</i>	<i>64</i>
<i>Tabela 42 — Sigfis X Contabilidade Saúde</i>	<i>69</i>
<i>Tabela 43 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa</i>	<i>69</i>
<i>Tabela 44 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS</i>	<i>71</i>
<i>Tabela 45 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2017</i>	<i>74</i>
<i>Tabela 46 — Repasse Permitido x Repasse Recebido</i>	<i>75</i>
<i>Tabela 47 — Orçamentação e Execução do Repasse</i>	<i>75</i>
<i>Tabela 48 — Receitas de Royalties</i>	<i>77</i>
<i>Tabela 49 — Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties</i>	<i>78</i>
<i>Tabela 50 — Grau de Dependência dos Recursos de Royalties</i>	<i>80</i>

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO	6
2	VOTO	10
2.1	Introdução	10
2.2	Aspectos Formais	12
2.2.1	Estrutura Administrativa do Município	12
2.2.2	Prazo de Envio da Prestação de Contas	13
2.2.3	Instrumentos de Planejamento	13
2.2.4	Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal	13
2.2.5	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	14
2.3	Planejamento Orçamentário	14
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	14
2.3.2	Plano Plurianual (PPA)	15
2.3.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	15
2.3.4	Lei Orçamentária Anual (LOA)	15
2.3.5	Alterações Orçamentárias	16
2.3.6	Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais	17
2.3.7	Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias	18
2.4	Receitas	19
2.4.1	Receita Arrecadada <i>versus</i> Receita Prevista	19
2.4.2	Composição da Receita Arrecadada	20
2.4.3	Receita da Dívida Ativa	22
2.4.4	Receitas de Competência do Município	22
2.4.5	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	23
2.5	Despesas	24
2.5.1	Execução Orçamentária da Despesa	24
2.5.2	Metas Fiscais	28
2.5.3	Resultado Orçamentário	29
2.5.4	Resultado Financeiro	29
2.6	Resultado Patrimonial	31
2.6.1	Balanço Patrimonial	31
2.6.2	Resultado do Exercício	32
2.6.3	Situação Patrimonial Líquida	32
2.7	Previdência	33

2.7.1	Resultado Previdenciário _____	33
2.7.2	Contribuições Previdenciárias _____	36
2.7.3	Certificado de Regularidade Previdenciária _____	42
2.7.4	Das Auditorias Realizadas _____	43
2.8	Limites Constitucionais e Legais _____	45
2.8.1	Receita Corrente Líquida (RCL) _____	45
2.8.2	Dívida Consolidada ou Fundada _____	46
2.8.3	Regra de Ouro _____	47
2.8.4	Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária _____	48
2.8.5	Limite para Concessão de Garantia _____	48
2.8.6	Despesas com Pessoal _____	48
2.8.7	Educação _____	50
2.8.8	Saúde _____	66
2.8.9	Repasse Financeiro para a Câmara Municipal _____	73
2.9	Demais Aspectos Relevantes _____	75
2.9.1	Conselho de Alimentação Escolar _____	75
2.9.2	Conselho Municipal de Assistência Social _____	76
2.9.3	<i>Royalties</i> _____	76
2.9.4	Transparência na Gestão Fiscal _____	81
2.9.5	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) _____	83
2.10	Controle Interno _____	84
2.10.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior _____	85
2.10.2	Certificado de Auditoria _____	86
3	CONCLUSÃO E VOTO _____	87

1 RELATÓRIO

PROCESSO: TCE-RJ nº 207.831-3/19
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO — EXERCÍCIO
DE 2018
GESTOR: RAFAEL PAES BARBOSA DINIZ NOGUEIRA — PREFEITO
MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PROPOSTA DO CORPO INSTRUTIVO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL. PROPOSTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL PELA EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO. DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS: REGRA DE TRANSIÇÃO. AUSÊNCIA DE CRP E DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS: RESSALVAS. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Campos dos Goytacazes, relativa ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Rafael Paes Barbosa Diniz Nogueira, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 125, incisos I e II, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (2ª CAC) formalizou Ofício Regularizador (Processo TCE-RJ nº 208.234-6/19), apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 08/05/2019.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os documentos solicitados, constituindo os Documentos TCE-RJ nºs 023.410-5/19 e 023.413-7/19 e, diante disso, o referido processo foi desampensado das presentes contas e arquivado em Sessão de 24/07/2019.

Após primeira análise, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Campos dos Goytacazes, relativas ao exercício de 2018, em face da seguinte Irregularidade:

IRREGULARIDADE N.º 01

– A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$772.311.530,14, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$160.395.305,63, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

O Ministério Público Especial (MPE) manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governo do Município de Campos dos Goytacazes, estando parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo, acrescentando a seguinte Irregularidade:

IRREGULARIDADE N.º 02

Inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, § 1º, 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88, na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, em especial as a seguir destacadas, contrariando o caráter contributivo e solidário do RPPS e RGPS, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, nos termos do art. 7º Lei nº 9.717/98 e do art. 22 incisos II e III da Portaria Interministerial nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00, e que pode, ainda, tal conduta ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:

- a) *Ausência de comprovação do Recolhimento integral da contribuição previdenciária descontada dos segurados, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;*
- b) *Ausência de comprovação do Recolhimento integral da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Próprio de Social – RPPS;*
- c) *Recolhimento parcial da contribuição previdenciária dos segurados, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (inadimplência de R\$1.019.443,66);*
- d) *Recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (inadimplência de R\$3.833.758,31);*
- e) *Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS), exercício de 2018, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$40.454.992,14;*
- f) *Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/01, sendo o último emitido em 25.11.2014, estando com sua validade vencida desde 25.05.2015.*

Concluída a análise pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) e pelo Ministério Público Especial, em Decisão Monocrática de 20/08/2019, mediante Comunicação, concedi ao responsável a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se assim julgasse necessário, apresentar defesa, nos termos do art. 45, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Em atendimento aos termos da referida Comunicação, o Prefeito Municipal, Sr. Rafael Paes Barbosa Diniz Nogueira, foi cientificado da referida decisão e protocolizou, tempestivamente, em 30/08/2019, suas razões de defesa, objeto do Documento TCE-RJ nº 39.857-1/19.

Em prosseguimento, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas, em face das razões de defesa apresentadas, manifesta-se pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Governo do Município, com Ressalvas e Determinações.

A seu turno, o Ministério Público Especial acompanha as conclusões do Corpo Instrutivo quanto ao acolhimento das razões de defesa referentes à abertura

de créditos adicionais, contudo rejeita as razões de defesa apresentadas para as irregularidades na gestão previdenciária, mantendo, assim, a sua manifestação pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município de Campos dos Goytacazes, relativas ao exercício de 2018.

Ressalto que a apreciação, por este Relator, das razões de defesa apresentadas pelo Prefeito, quanto às Irregularidades que ensejaram a sugestão de Parecer Prévio Contrário às Contas, dar-se-á nos itens 2.3.5 e 2.7 deste Voto. Quanto às razões de defesa referentes às Improriedades, estas serão consideradas nos respectivos itens deste Voto.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 23/10/2019.

É o Relatório. Passo ao meu Voto.

2 VOTO

2.1 Introdução

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

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

O Tribunal de Contas, portanto, desempenha papel primordial na avaliação da gestão pública e, no intuito de precisar sua atuação, trago à baila as lições de Rocha¹, que, ao definir as várias concepções da *accountability*, traduz o intento da análise empreendida pelas Cortes de Contas nacionais:

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

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

Dessa forma, cabe ao Tribunal de Contas a apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo, buscando sua conformidade às leis e às normas (controle burocrático), por meio da análise dos dados e das informações apresentados, dos Relatórios Orçamentários, dos Demonstrativos Contábeis e do parecer do Controle Interno².

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

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

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

² **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

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

2.2 Aspectos Formais

2.2.1 Estrutura Administrativa do Município

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

Tabela 1 — Composição de Órgãos e Entidades do Município

Administração Direta		
Órgão	Operacionalizado (sim/não)	Contabilidade segregada (sim/não)
Prefeitura Municipal		
Câmara Municipal		
Fundo Especial da Câmara Municipal	SIM	SIM
Fundo Municipal de Saúde	SIM	SIM
Fundo Municipal de Assistência Social	SIM	SIM
Fundo de Desenvolvimento de Campos	SIM	SIM
Fundo Especial da Guarda	SIM	SIM
Fundo Municipal de Transportes	SIM	SIM
Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos	SIM	SIM
Fundo Municipal da Infância e da Adolescência	SIM	SIM
Fundo Municipal de Habitação	SIM	NÃO
Fundo Municipal do Meio Ambiente	SIM	SIM
Fundo Municipal de Trabalho e Geração de Renda	SIM	NÃO
Fundo Municipal de Cultura	SIM	SIM
Fundo Municipal Dos Direitos do Idoso	NÃO	NÃO
Fundo Municipal do Esporte	NÃO	NÃO
Fundo Municipal da Procuradoria Geral	SIM	SIM
Fundo Municipal de Saneamento Básico	NÃO	NÃO
Administração Indireta		
Instituto de Previdência	SIM	SIM
Instituto Municipal de Trânsito e Transporte	SIM	SIM
Fundação Municipal de Saúde	SIM	SIM
Fundação Municipal da Infância e da Juventude	SIM	SIM
Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	SIM	SIM
Fundação Municipal de Esportes	SIM	SIM
Empresas Públicas Dependentes		
Companhia de Desenvolvimento do Município de	SIM	SIM
Empresa Municipal de Habitação	SIM	SIM
Empresas Públicas Não Dependentes		
Não Possui		

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos (SCAP), Relação de órgãos da Administração Municipal – fl. 11 e Modelo 10 – Quadro evidenciando a consolidação dos demonstrativos contábeis à fl. 623.

Nota: apesar do declarado pelo jurisdicionado por meio da Relação de órgãos da Administração Municipal, acostada à fl. 11, verifico que os Órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como as Empresas Públicas Dependentes, possuem contabilidade segregada dos registros contábeis da Prefeitura, conforme se depreende do Quadro de fl. 623 e dos demonstrativos contábeis do Fundo Municipal de Saúde, Instituto de Previdência e Fundo Especial da Câmara Municipal, elencados no Anexo 1 às fls. 1905/1912.

2.2.2 Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas em exame foi encaminhada em 17/04/2019, portanto, de forma tempestiva, conforme prazo fixado no art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, uma vez que a Lei Orgânica não dispõe de forma diversa, visto que a Sessão Legislativa de 2019 foi inaugurada em 19/02/2019.

2.2.3 Instrumentos de Planejamento

O Município de Campos dos Goytacazes encaminhou os seguintes instrumentos de planejamento orçamentário, referentes ao exercício de 2018, que servirão de subsídio para a análise das presentes Contas do Governo.

Tabela 2 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município

Descrição	Fls.
Plano Plurianual – PPA	12/248
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	249/264
Lei Orçamentária Anual – LOA	265/450

Os instrumentos de planejamento do Município de Campos dos Goytacazes serão detalhados nos subcapítulos a seguir.

2.2.4 Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal

No quadro seguinte é apresentada a situação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal remetidos a esta Corte de Contas, referentes ao Poder Executivo, para fins de apuração dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/00.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – Exercício de 2018		
Descrição	Processo TCE-RJ nº	Impedimento de análise / Motivo
1º bimestre	220.786-5/18	(*)
2º bimestre	221.168-4/18	-
3º bimestre	227.424-8/18	(*)
4º bimestre	231.322-4/18	-
5º bimestre	237.271-1/18	(*)
6º bimestre	204.730-2/19	-

Relatório de Gestão Fiscal – RGF – Exercício de 2018		
Descrição	Processo TCE-RJ nº	Impedimento de análise / Motivo
1º quadrimestre	221.247-6/18	-
2º quadrimestre	231.326-0/18	-
3º quadrimestre	203.975-7/19	-

(*) Os dados destes relatórios não são considerados para análise desta Prestação de Contas.

2.2.5 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

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

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

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

2.3 Planejamento Orçamentário

2.3.1 Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

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

Com esse intento, a LRF e a Lei nº 4.320/64 preveem a elaboração e a publicação de um conjunto de instrumentos de transparência da gestão fiscal — relatórios financeiros —, que serão analisados nos tópicos seguintes.

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

2.3.1.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

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

2.3.1.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

Do mesmo modo, também foi constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município, tendo em vista as análises dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do exercício financeiro de 2018.

2.3.2 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2018/2021, foi instituído pela Lei Municipal nº 8.800/17, e definiu as prioridades estratégicas de Governo.

2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2018, foi estabelecida por meio da Lei Municipal nº 8.756/17.

2.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município, para o exercício de 2018, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 8.801/17, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 2.039.720.748,37 (dois bilhões, trinta e nove milhões, setecentos e vinte mil, setecentos e quarenta e oito reais e trinta e sete centavos), contemplando os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

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

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

2.3.4.1 Autorização para a abertura de créditos adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2018 do Município de Campos dos Goytacazes, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 30% (trinta por cento) das despesas fixadas no orçamento, conforme tabela a seguir:

Tabela 3 — Limite de Crédito Suplementar

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	2.039.720.748,37
Limite para abertura de créditos suplementares	30,00% 611.916.224,51

Fonte: Lei Orçamentária Anual – fls. 265/450.

2.3.5 Alterações Orçamentárias

2.3.5.1 Autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA)

Em análise inicial, o Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas concluíram que a abertura de créditos adicionais encontrava-se fora do limite estabelecido na LOA, no montante de R\$ 160.395.305,63 (cento e sessenta milhões, trezentos e noventa e cinco mil, trezentos e cinco reais e sessenta e três centavos), não se observando, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

Em sua defesa, o Prefeito do Município esclarece que, por um equívoco da equipe técnica do Município, não foram consignadas no Quadro A-1 as exceções previstas no art. 4º da Lei Orçamentária Anual, encaminhando, como forma de comprovar suas alegações, cópia dos decretos de abertura do crédito adicional, bem como a retificação do referido Quadro.

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo elabora nova tabela com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, demonstrando que a abertura de créditos adicionais observou o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme reproduzido a seguir:

Tabela 4 — Suplementações ao Orçamento

Alterações	Fonte de recursos	Anulação (1)	772.452.499,14
		Excesso - Outros	17.300.544,55
	Superávit	43.572.423,51	
	Convênios	0,00	
	Operação de crédito	0,00	
(A) Total das alterações			833.325.467,20
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA) (2)			233.365.253,73
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			599.960.213,47
(D) Limite autorizado na LOA			611.916.224,51
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual – fls. 265/450 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 anexado em 30/08/2019.

Nota 1: O total das anulações apresentadas no novo quadro A.1 (R\$ 772.452.499,14) está dissonante da retratada anteriormente, registrada no relatório (R\$ 772.311.530,14), perfazendo uma diferença de R\$ 140.969,00. Este valor corresponde ao Decreto nº 247/18 que foi relacionado nesta ocasião, não afetando demais resultados da Prestação de Contas.

Nota 2: Montante de exclusões consideradas pelo município no novo Quadro A.1.

Em prosseguimento, o Corpo Técnico e o Ministério Público Especial entendem satisfatórias as razões de defesa apresentadas. Desta feita, posiciono-me no mesmo sentido, tendo em vista que a abertura de créditos adicionais com base na LOA atendeu ao previsto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

2.3.5.2 Autorizados por Leis Específicas

Tendo como referência o Demonstrativo da Relação de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais, apresentado pela administração municipal, o Corpo Instrutivo elabora quadro com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas por leis específicas, concluindo que a abertura de créditos adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido nas leis autorizativas, observando-se, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

2.3.6 Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais

A seguir demonstra-se o resultado orçamentário apurado ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS):

Tabela 5 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)

Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	1.848.292.264,42
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	1.848.292.264,42
IV - Despesas empenhadas	1.757.997.730,51
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	1.757.997.730,51
VII - Resultado alcançado (III-VI)	90.294.533,91

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº. 214.309-9/18; Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 - fls. 529/535 e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 536/563, Anexo 12 do RPPS da Lei nº 4.320/64 - fls. 704/705 e Balanço financeiro do RPPS – fls. 706/707.

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

O Município registrou um resultado positivo, já considerados os recursos disponíveis e as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais. Desse modo, o Corpo Instrutivo conclui que o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio orçamentário no exercício de 2018, já consideradas as alterações orçamentárias efetuadas, cumprindo, assim, as determinações legais pertinentes.

2.3.7 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 2.100.662.716,43 (dois bilhões, cem milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, setecentos e dezesseis reais e quarenta e três centavos) em relação ao orçamento inicial, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 6 — Alterações Orçamentárias

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	2.039.720.748,37
(B) Alterações:	833.253.498,20
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	833.253.498,20
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	772.311.530,14
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	2.100.662.716,43

(E) Orçamento registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei nº 4.320/64	2.100.662.716,43
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018	2.100.662.716,50
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 536/563 e Anexo 1 do RREO do 6º bimestre/2018, Processo TCE-RJ nº 204.730-2/19.

O montante do orçamento final apurado guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado) e com o montante registrado no Anexo 1 (Balanço Orçamentário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre de 2018.

2.4 Receitas

2.4.1 Receita Arrecadada *versus* Receita Prevista

O comportamento da arrecadação municipal, no exercício de 2018, tendo por parâmetro a previsão inicial, resultou em uma insuficiência de arrecadação, no montante de R\$ 60.028.844,27 (sessenta milhões, vinte e oito mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e vinte e sete centavos), conforme a tabela a seguir:

Tabela 7 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2018

Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	1.935.859.138,66	2.030.137.242,93	1.903.671.727,72	-126.465.515,21	-6,23%
Receitas de capital	7.095.303,18	9.561.282,58	13.547.637,22	3.986.354,64	41,69%
Receita intraorçamentária	96.766.306,53	17.391.767,41	79.842.083,71	62.450.316,30	359,08%
Total	2.039.720.748,37	2.057.090.292,92	1.997.061.448,65	-60.028.844,27	-2,92%

Fonte: Previsão inicial - Lei Orçamentária Anual – fls. 265/450 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535.

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

O montante da receita arrecadada, registrada no Balanço Orçamentário Consolidado e no Anexo 10 Consolidado, não guarda paridade com o Anexo 1 (Balanço Orçamentário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2018.

O Corpo Técnico destaca, ainda, as seguintes inconsistências no Anexo 10 Consolidado (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada) da Lei nº 4.320/64, acostado às fls. 529/535:

Registramos que o Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 não apresenta a discriminação da remuneração dos depósitos bancários vinculados aos ROYALTIES e FUNDEB.

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

Por fim, cabe destacar, que as receitas integrantes da base de cálculo do FUNDEB foram registradas pelo seu valor líquido contrariando, portanto, o previsto nos artigos 6º c/c 35 da Lei Federal n.º 4.320/64, sendo necessário proceder a incorporação da parcela de 20% deduzidas para a formação do FUNDEB para o atingimento da receita bruta realizada. Desta forma os valores calculados demonstraram a compatibilidade com os valores registrados no Anexo 8 do RREO do 6º bimestre de 2018, processo TCE-RJ n.º 204.730-2/19.

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

Em decorrência destes fatos, farei constar, na conclusão do presente Voto, **Ressalvas e Determinações.**

2.4.2 Composição da Receita Arrecadada

As receitas tributárias do Município respondem por 14,93% (quatorze vírgula noventa e três por cento) do total arrecadado em 2018, registrando um percentual superior ao apurado no exercício de 2017.

As receitas decorrentes de transferências, as quais constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, representam 75,29% (setenta e cinco vírgula vinte e nove por cento) do total arrecadado, sendo superior ao percentual arrecadado no exercício financeiro anterior.

Tabela 8 — Composição das Receitas Orçamentárias

Descrição	Valor arrecadado em 2018 R\$	Participação em relação à receita total (Em %)	
		2018	2017
Receitas tributárias	298.064.405,68	14,93%	13,53%
Receitas de transferências	1.503.680.833,69	75,29%	71,95%

Outras receitas	195.316.209,28	9,78%	14,52%
(-) Deduções da receita - outras	0,00	0,00%	0,00%
Receita total	1.997.061.448,65	100,00%	
(-) Receitas intraorçamentárias	79.842.083,71		
Receita efetivamente arrecadada	1.917.219.364,94		

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535 e Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18.

Nota: o confronto em relação à arrecadação do exercício anterior poderá conter alguma distorção, devido à implantação da nova classificação da receita, aplicada no exercício de 2018.

Cumprе ressaltar que o Ministério Público de Contas, no que tange às receitas cuja arrecadação pertence ao Município, manifesta-se nos seguintes termos:

Considerando (...) a baixa participação das receitas próprias em relação à receita total e a baixa arrecadação da dívida ativa, há de se concluir que a administração tributária do Município ainda não está estruturada para realizar, com eficiência e eficácia, a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e o controle dos tributos instituídos pela municipalidade, em desacordo, portanto, com o artigo 11 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, in verbis:

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

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

O fato assim deve ser qualificado como impropriedade acompanhada de determinação para adoção das providências cabíveis, visando à efetividade da cobrança tributária, de forma a proporcionar melhores resultados na arrecadação.

Assim, alinho-me ao entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, no sentido de que o jurisdicionado deva adotar medidas para estruturar o sistema de tributação do Município, visando à eficiência e à eficácia na cobrança, fiscalização, arrecadação e controle dos tributos instituídos pelo Município, em atendimento ao art. 11 da LRF, com vistas ao incremento da sua arrecadação. Deste modo, farei constar, a esse respeito, **Ressalva** e **Determinação** na conclusão do presente Voto.

2.4.3 Receita da Dívida Ativa

O valor arrecadado em dívida ativa, no exercício de 2018, representou 5,43% (cinco vírgula quarenta e três por cento) do saldo existente em 2017. As contas³ de dívida ativa tributária e não tributária registram um aumento em seu saldo da ordem de 5,64% (cinco vírgula sessenta e quatro por cento) em relação ao exercício anterior, conforme tabelas a seguir:

Tabela 9 — Variação da Dívida Ativa

Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Saldo atual - 2018 (B) R\$	Variação % C = B/A
455.614.112,63	481.297.186,67	5,64%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18 e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 590/591.

Tabela 10 — Cobrança da Dívida Ativa

Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Valor arrecadado em 2018 (B) R\$	EM % C = B/A
455.614.112,63	24.746.730,21	5,43%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535.

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

Cabe ressaltar que o Município de Campos dos Goytacazes informa, ainda, ter adotado providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação.

2.4.4 Receitas de Competência do Município

As receitas diretamente arrecadadas pelo Município, em comparação ao total da receita corrente, representaram 16,27% (dezesseis vírgula vinte e sete por cento) do total:

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

Tabela 11 — Receitas de Competência do Município

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Previsão Atualizada (A)	Arrecadação (B)	% Arrecadado (B/A)
ITR diretamente arrecadado	0,00	0,00	#DIV/0!
IPTU	43.481.961,41	51.270.207,79	118%
IRRF	77.647.239,14	70.601.672,95	91%
ITBI	17.944.058,78	15.286.208,89	85%
ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	102.015.492,76	81.208.015,84	80%
Taxas	23.222.703,67	24.663.517,93	106%
Contribuição Melhoria	10.419.433,39	28.626.653,27	275%
Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	0,00	0,00	#DIV/0!
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc.)	223.007,36	290.020,44	130%
Multa e juros de mora dos tributos	1.689.281,31	1.661.398,80	98%
Multa e juros de mora da dívida ativa dos tributos	12.830.461,00	7.500.454,98	58%
Dívida ativa de tributos	4.764.616,07	17.246.275,23	362%
(A) Subtotal	294.238.254,89	298.354.426,12	101%
(B) Deduções da Receita	0,00	0,00	#DIV/0!
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	294.238.254,89	298.354.426,12	101%
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS		1.833.834.627,20	
(E) Percentual alcançado (C/D)		16,27%	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535.

2.4.5 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

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

Conforme informação da Coordenadoria de Controle da Receita (CCR), as verificações das providências adotadas quanto às irregularidades e ineficiências identificadas na gestão dos tributos municipais se encontram em fase de monitoramento, nos autos dos Processos TCE-RJ nºs 226.415-8/17 (ISS) e 226.293-8/17 (IPTU e ITBI).

O Corpo Instrutivo destaca, ainda, a realização, nos exercícios de 2018 e 2019, de inspeções nos 91 (noventa e um) Municípios jurisdicionados, visando a verificar questões relativas à gestão do crédito tributário inadimplido e do estoque da dívida ativa tributária do município, com reflexos nos demonstrativos contábeis componentes das contas de governo.

No Município de Campos dos Goytacazes, a Gestão do Crédito Tributário foi verificada por meio de Inspeção Ordinária (Processo TCE-RJ nº 235.087-6/19), onde

estão sendo descritas as inconsistências e oportunidades de melhoria no que tange aos procedimentos referentes à cobrança administrativa, créditos prescritos e registro do crédito tributário.

Em face dos resultados advindos das retrocitadas auditorias, bem como de seus respectivos trabalhos de monitoramento, o Corpo Instrutivo, em sua análise técnica, opina por alertar ao atual Prefeito que ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, a fim de que seus resultados sejam considerados para avaliação da gestão, quando da apreciação das Contas de Governo.

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

2.5 Despesas

2.5.1 Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2018 representaram 92,70% (noventa e dois vírgula setenta por cento) das despesas autorizadas, resultando numa economia orçamentária de R\$ 153.440.809,55 (cento e cinquenta e três milhões, quatrocentos e quarenta mil, oitocentos e nove reais e cinquenta e cinco centavos), conforme tabela a seguir:

Tabela 12 — 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	2.039.720.748,37	2.100.662.716,43	1.947.221.906,88	1.947.217.952,88	1.914.517.802,63	92,70%	153.440.809,55

Fonte: Dotação inicial - Lei Orçamentária Anual – fls. 265/450, Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 536/563 e Balanço Orçamentário – fls. 564/565.

Nota: incluídas as despesas intraorçamentárias.

O Anexo 1 do RREO, referente ao 6º bimestre de 2018, registra uma despesa empenhada consoante o evidenciado nos demonstrativos contábeis, conforme apresentado na tabela anterior.

Verifica-se que as funções Saúde e Administração foram responsáveis por 60,22% (sessenta vírgula vinte e dois por cento) das despesas do Município, conforme tabela a seguir que registra as funções mais relevantes:

Tabela 13 — Despesa Executada por Função

Código	Função	Despesa empenhada R\$	% em relação ao total
10	Saúde	797.930.966,98	40,98%
04	Administração	374.711.334,35	19,24%
12	Educação	342.608.248,33	17,59%
09	Previdência Social	189.224.176,37	9,72%
15	Urbanismo	101.772.557,64	5,23%
08	Assistência Social	39.665.297,25	2,04%
02	Judiciária	32.674.656,78	1,68%
01	Legislativa	27.267.786,08	1,40%
28	Encargos Especiais	24.238.533,02	1,24%
26	Transportes	4.703.790,10	0,24%
17	Saneamento	4.180.681,21	0,21%
24	Comunicações	3.222.904,98	0,17%
27	Desporto e Lazer	2.744.954,25	0,14%
13	Cultura	1.097.283,81	0,06%
14	Direitos da Cidadania	646.327,61	0,03%
16	Habitação	222.327,01	0,01%
20	Agricultura	200.522,82	0,01%
TOTAL		1.947.221.906,88	100,00%

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 522/528.

As despesas correntes representaram 95,88% (noventa e cinco vírgula oitenta e oito por cento) das despesas executadas no exercício sob análise, enquanto as despesas de capital responderam por 4,12% (quatro vírgula doze por cento), conforme a tabela seguinte:

Tabela 14 — Despesas Executadas em 2018

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2018	2017
Despesas correntes	1.867.031.431,56	95,88%	98,65%
Despesas de capital	80.190.475,32	4,12%	1,35%
Total	1.947.221.906,88	100,00%	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18 e Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 564/565.

Em relação às despesas correntes, 58,23% (cinquenta e oito vírgula vinte e três por cento) delas foram aplicadas em despesas com pessoal e encargos, conforme evidenciado na tabela seguinte:

Tabela 15 — Despesas Correntes

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2018	2017
Pessoal e encargos	1.087.235.490,99	58,23%	61,09%
Juros e encargos da dívida	1.901.396,48	0,10%	0,00%
Outras despesas correntes	777.894.544,09	41,66%	38,91%
Total das despesas correntes	1.867.031.431,56	100,00%	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18 e Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 564/565.

Quanto às despesas de capital, 31,66% (trinta e um vírgula sessenta e seis por cento) foram aplicadas em investimentos.

Por fim, vale destacar que os investimentos do Município, no exercício de 2018, responderam por 1,30% (um vírgula trinta por cento) das despesas totais realizadas, representando uma maior parte do orçamento em comparação ao verificado no exercício anterior, conforme evidenciado na instrução do Corpo Técnico.

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

A tabela seguinte apresenta o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 39.733.888,39 (trinta e nove milhões, setecentos e trinta e três mil, oitocentos e oitenta e oito reais e trinta e nove centavos), segundo os quadros anexos ao Balanço Orçamentário:

Tabela 16 — Restos a Pagar

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2017				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	31.227.797,94	41.494.345,86	-	32.808.825,00	179.430,41	39.733.888,39
Restos a Pagar Não Processados	0,00	36.323.219,75	6.652.596,22	6.177.691,31	29.670.623,53	0,00
Total	31.227.797,94	77.817.565,61	6.652.596,22	38.986.516,31	29.850.053,94	39.733.888,39

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 564/565.

Nota1: foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal no montante de R\$1.000,00.

Ressalto que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no montante de R\$ 179.430,41 (cento e setenta e nove mil, quatrocentos e trinta reais e quarenta e um centavos), cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracterizaria, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Contudo, em exame procedido pelas instâncias instrutivas na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (fls. 566/587), observou-se que os cancelamentos referem-se a estornos de liquidação de exercícios anteriores e empenhos liquidados em duplicidade.

2.5.1.2 Inscrição em Restos a Pagar não Processados ao Final do Exercício de 2018

O Município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, não inscreveu despesas em restos a pagar não processados.

Tabela 17 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscr. de RP sem a devida Disp. (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)	284.266.071,49	39.733.888,39	32.700.150,25	0,00	90.838.991,34	120.993.041,51	3.954,00	0,00
Câmara Municipal (II)	1.158.415,41	11.754,30	291,72	0,00	233.705,89	912.663,50	3.954,00	0,00
RPPS (III)	68.881.992,68	0,00	650,00	0,00	1.932.012,86	66.949.329,82	0,00	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	214.225.663,40	39.722.134,09	32.699.208,53	0,00	88.673.272,59	53.131.048,19	0,00	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário – fls. 564/565, Balanço Financeiro – fls. 588/589 e Anexo 17 – Consolidados da Lei nº 4.320/64 – fls. 599/600, da Câmara Municipal – fls. 663/665, 666 e 688, 667/669 e 689/691, 677/678 e 699 e do Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 704/705, Balanço Financeiro do RPPS – fls. 706/707 e Anexo 17 do RPPS – fl. 715.

Nota nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

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

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

2.5.2 Metas Fiscais

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

Na tabela seguinte, extraída da manifestação do Corpo Instrutivo, constam as metas em valores correntes e as respectivas execuções previstas no exercício financeiro de 2018:

Tabela 18 — Metas Fiscais para o Exercício

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	2.039.720.748,37	2.023.061.912,90	
Despesas	1.770.791.498,37	1.947.221.907,10	
Resultado primário	154.947.430,33	93.458.008,80	Não Atendido
Resultado nominal	66.737.896,09	-191.571.645,80	Atendido
Dívida consolidada líquida	2.198.707.200,76	1.015.586.487,70	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fl. 262, Processo TCE-RJ nº 204.730-2/19 – RREO 6º bimestre de 2018 e Processo TCE-RJ nº 203.975-7/19 – RGF 3º Quadrimestre de 2018.

O Município não atendeu à meta de Resultado Primário, o que será considerado como **Ressalva e Determinação** na conclusão do presente Voto.

O Poder Executivo Municipal, dando cumprimento ao art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas, cujas atas encontram-se às fls. 461/483.

Contudo, insta salientar que as audiências públicas referentes ao 3º quadrimestre de 2017 e 1º e 2º quadrimestres de 2018 ocorreram nos meses de maio, julho e outubro, contrariando a legislação vigente, a qual determina a

realização dessas reuniões nos meses de fevereiro, maio e setembro, respectivamente. Este fato dará ensejo à consignação de item de **Ressalva e Determinação**.

Por fim, o Corpo Instrutivo destaca que foram apresentados os comprovantes dos chamamentos para realização das audiências, de acordo com o art. 48 da LRF.

2.5.3 Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A administração municipal, desconsiderando o Regime Próprio de Previdência Social, apresentou superávit orçamentário no montante de R\$ 90.294.533,91 (noventa milhões, duzentos e noventa e quatro mil, quinhentos e trinta e três reais e noventa e um centavos), conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 19 — Resultado Orçamentário

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	1.997.061.448,65	148.769.184,23	1.848.292.264,42
Despesas Realizadas	1.947.221.906,88	189.224.176,37	1.757.997.730,51
Superávit/Déficit Orçamentário	49.839.541,77	-40.454.992,14	90.294.533,91

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 - fls. 529/535 e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 536/563 e Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 704/705.

2.5.4 Resultado Financeiro

O resultado financeiro é a diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, podendo ser superavitário ou deficitário. O Município apresentou um superávit financeiro de R\$ 63.794.196,94 (sessenta e três milhões, setecentos e noventa e quatro mil, cento e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos), não sendo considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, conforme apurado na tabela a seguir:

Tabela 20 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	998.780.970,88	772.733.743,32	1.158.415,41	224.888.812,15
Passivo financeiro	163.276.983,98	1.932.662,86	249.705,91	161.094.615,21
Superávit/Déficit Financeiro	835.503.986,90	770.801.080,46	908.709,50	63.794.196,94

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 590/591, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 708/709 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 667/669 e 689/691 e Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 689/691.

Nota 1: nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

Nota 2: foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$198.962.877,67), Créditos de Transferências a Receber (R\$1.631.072,74), Demais Créditos e Valores a Curto Prazo com atributo "F" (R\$108.384.218,26) e Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$689.802.802,21) do Balanço Patrimonial Consolidado.

Nota 2: 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 art. 1º c/c o art. 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.

Deve ser salientado que o superávit financeiro apurado nestas Contas de Governo reflete o resultado alcançado ao final do exercício, em que se conclui que foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

Vale destacar a evolução do resultado financeiro do Município:

Tabela 21 — Evolução do Resultado Financeiro

Gestão anterior	Gestão atual	
2016	2017	2018
-220.298.800,35	-46.773.413,12	63.794.196,94

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18 e tabela anterior.

No que tange ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício, o qual apresenta o resultado por destinação de recurso, o Corpo Instrutivo apura inconsistência no registro dos valores, informando que o resultado final apurado não guarda paridade com a diferença entre o ativo e o passivo financeiros registrados no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, razão pela qual sugere que tal fato seja considerado como Ressalva e Determinação.

Destaco, contudo, que não vislumbrei tal divergência, tendo em vista que a diferença entre o Ativo Financeiro (R\$ 1.058.429.666,65) e o Passivo Financeiro (R\$ 163.276.983,98), consignada no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, resulta no total demonstrado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, no valor de R\$ 895.152.682,67 (oitocentos e noventa e cinco milhões,

cento e cinquenta e dois mil, seiscentos e oitenta e dois reais e sessenta e sete centavos), conforme se verifica à fl. 591.

Isso posto, não acompanho a sugestão de Ressalva e Determinação, sugerida pelo Corpo Instrutivo.

2.6 Resultado Patrimonial

2.6.1 Balanço Patrimonial

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

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

Com o objetivo de evidenciar o exigido pelo art. 105 da Lei nº 4.320/64, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas) propõe modelo de Balanço Patrimonial que contempla Ativos e Passivos Financeiros, Ativos e Passivos Permanentes, o Saldo Patrimonial e o Resultado Financeiro. O Balanço Patrimonial Consolidado referente ao exercício de 2018 apresentou os seguintes saldos:

Tabela 22 — Balanço Patrimonial Consolidado

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	1.066.069.070,01	1.176.563.592,40	Passivo circulante	185.284.194,79	156.240.152,22
Ativo não circulante	2.354.885.410,76	2.882.964.350,58	Passivo não circulante	3.621.078.251,44	3.551.123.921,54
Ativo Realizável a Longo Prazo	1.581.697.908,97	2.127.514.297,04			
Investimentos	323.085.488,47	311.062.078,67	Patrimônio líquido		
Imobilizado	450.102.013,32	444.387.974,87	Total do PL	-385.407.965,46	352.163.869,22
Intangível					
Total geral	3.420.954.480,77	4.059.527.942,98	Total geral	3.420.954.480,77	4.059.527.942,98

Ativo financeiro	1.058.429.666,65	1.007.356.878,88	Passivo financeiro	163.276.983,98	192.151.926,73
Ativo permanente	2.362.524.814,12	3.052.171.064,10	Passivo permanente	3.643.089.416,25	3.551.535.366,78
Saldo patrimonial				-385.411.919,46	315.840.649,47

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 590/591.

2.6.2 Resultado do Exercício

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

Na tabela seguinte, é apresentado o Resultado Patrimonial, constante da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) do exercício de 2018, conforme determina o art. 104 da Lei nº 4.320/64.

Tabela 23 — Resultado Patrimonial

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	4.387.069.589,92
Variações patrimoniais diminutivas	5.087.914.856,90
Resultado patrimonial de 2018 - Déficit	-700.845.266,98

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 582/593.

2.6.3 Situação Patrimonial Líquida

A situação patrimonial líquida apurada no exercício financeiro de 2018 encontra-se evidenciada na tabela seguinte:

Tabela 24 — Situação Patrimonial Líquida

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2017)	352.163.869,22
Resultado patrimonial de 2018 - Deficit	-700.845.266,98
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-36.726.567,70
Passivo a descoberto - exercício de 2018	-385.407.965,46
Passivo a descoberto registrado no balanço - exercício de 2018	-385.407.965,46
Diferença	0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18, tabela anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 590/591.

2.7 Previdência

2.7.1 Resultado Previdenciário

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

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

2.7.1.1 Resultado Financeiro

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64), é apurado um resultado financeiro previdenciário deficitário da ordem de R\$ 40.454.992,14 (quarenta milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e noventa e dois reais e quatorze centavos).

Tabela 25 — Resultado Previdenciário

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	148.769.184,23
Despesas previdenciárias	189.224.176,37
Déficit	-40.454.992,14

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 704/705.

Nota: estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Em sua defesa, o jurisdicionado alega que, a partir do exercício de 2017, a administração municipal firmou parcelamentos e colocou em dia todas as dívidas deixadas pela gestão anterior, pagando a parte da dívida dos segurados.

Em prosseguimento, salienta que, no tocante aos repasses ao RPPS, no início de 2017 o Município encontrava-se inadimplente com o órgão previdenciário local – PREVICAMPOS, possuindo três parcelamentos pendentes e que, no intuito

de regularizar toda a questão, adiantou ao RPPS 55,42% (cinquenta e cinco vírgula quarenta e dois por cento) do valor retido. Todavia, devido à grave crise financeira que se instalou em âmbito nacional, informa que não houve como regularizar todas as pendências junto ao PREVICAMPOS.

O Corpo Instrutivo destaca que, apesar de todo o arrazoado, não foram apresentados elementos que fundamentem e modifiquem o mérito do desequilíbrio financeiro previdenciário, mantendo assim a sua sugestão de Ressalva e Determinação.

O Ministério Público Especial destaca que o déficit financeiro previdenciário, apurado ao final do exercício de 2018, no montante de R\$ 40.454.992,14 (quarenta milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e noventa e dois reais e quatorze centavos), apontado no item “e” da Irregularidade nº 2 de seu parecer, enseja motivo para a emissão de Parecer Prévio Contrário, em face da inobservância das regras de gestão previdenciária.

Com relação a esta situação, discordo do posicionamento do MPE, conforme meu entendimento já manifestado nas Prestações de Contas de Governo dos Municípios do exercício anterior (2017), por entender que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial é a causa primordial da ocorrência de vultoso déficit financeiro dos Regimes Próprios de Previdência Social.

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

Dessa forma, ressalto o meu posicionamento de que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial de longo prazo, como será demonstrado no tópico a

seguir, trazem reflexos negativos ao resultado financeiro do RPPS, tendo como consequência, no presente, a ocorrência de expressivo déficit financeiro.

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

2.7.1.2 Resultado Atuarial

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

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

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

Dessa forma, não obstante a exigência do cálculo atuarial anual não ter sido objeto da solicitação de documentos que compõem as Contas de Governo Municipais para o exercício de 2018, conforme Anexos à Deliberação TCE-RJ nº 285/18, ressalto que, na Sessão Plenária de 27/09/2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 213.898-3/18, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Macaé, relativas ao exercício de 2017, o Plenário desta Corte proferiu decisão determinando à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) que, ao atualizar o rol dos documentos a serem remetidos a esta Corte, para as Prestações

de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, contemplese a exigência de documentação comprovando a necessária avaliação atuarial anual, bem como passasse a considerar a situação previdenciária (financeira e atuarial) em suas futuras análises.

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

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

2.7.2 Contribuições Previdenciárias

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

O Corpo Técnico, em sua primeira análise, em virtude da impossibilidade de apurar os repasses das contribuições previdenciários ao RPPS e do não repasse integral ao RGPS das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, concluiu nos seguintes termos:

5.7.2.1. DA CONTRIBUIÇÃO AO RPPS

[...]

Entretanto, não foi possível apurar os valores referentes às contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal ao

RPPS, relativas à competência do exercício de 2018, em razão do município em tela não ter encaminhado as informações solicitadas no âmbito da auditoria de acompanhamento realizada pelo Núcleo de RPPS da então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO deste Tribunal, fonte de informação para a presente prestação de contas.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 9**.

[...]

5.7.2.2. DA CONTRIBUIÇÃO AO RGPS

O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2018, referentes aos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado.

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	5.736.008,69	4.716.565,03	1.019.443,66
Patronal	13.468.190,65	9.634.432,34	3.833.758,31
Total	19.204.199,34	14.350.997,37	4.853.201,97

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 1900/1906.

Constata-se que o Município não vem efetuando regularmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal. Tal procedimento sujeita o Município a receber apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (Cauc), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, ao bloqueio de parcelas do FPM, além de onerar os cofres municipais com o pagamento de juros e encargos moratórios.

Importante destacar que o não repasse da contribuição retida dos servidores configura grave infração à norma legal podendo, inclusive, tal conduta ser enquadrada como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro.

Dessa forma, o não repasse da contribuição retida dos servidores e da contribuição patronal devida, referente aos servidores vinculados ao RGPS, será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 10**.

O Ministério Público Especial, a seu turno, fez consignar, em seu parecer, opinião divergente da instância técnica e manifestou seu posicionamento no sentido de que a ausência de informação quanto ao adimplemento para com o RPPS, bem como o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, configuraria irregularidade insanável às contas e motivo para emissão de Parecer Prévio Contrário.

Em sua defesa o responsável encaminhou os esclarecimentos a seguir, *in verbis*:

Inicialmente, deve-se observar que esta administração municipal, a partir do ano de 2017 firmou parcelamentos, colocando em dia todas as dívidas deixadas pela gestão anterior, inclusive pagando de imediato a parte dos segurados, devida à época.

O Município apresentou o modelo 24 (demonstrativo das Contribuições previdenciárias do RGPS) demonstrando as seguintes informações:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
<i>Do Servidor</i>	<i>5.736.008,69</i>	<i>4.716.565,03</i>	<i>1.019.443,66</i>
<i>Patronal</i>	<i>13.468.190,65</i>	<i>9.634.432,34</i>	<i>3.833.758,31</i>
<i>Total</i>	<i>19.204.199,34</i>	<i>14.350.997,37</i>	<i>4.853.201,97</i>

Ressalta-se que houve um equívoco quando da confecção do referido modelo, tendo em vista que os valores que anteriormente tinham sido objeto de parcelamentos, os quais encontram-se rigorosamente em dia, não foram considerados, deixando assim uma diferença que não existe em relação aos valores devidos e repassados ao INSS.

A fim de confirmar as explicações, junta-se todas as comprovações de regularidade do repasse de contribuições, consignando que desde a homologação de todos os parcelamentos, a fazenda municipal encontra-se rigorosamente adimplente com as obrigações então assumidas, juntando inclusive Certidão Positiva com efeito de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União emitida em 01 de julho de 2019 com vencimento até 28 de dezembro de 2019.

Por sua vez, no tocante aos repasses ao RPPS, urge pontuar que no início do exercício de 2017, o Município encontrava-se inadimplente com o órgão previdenciário local – PREVICAMPOS, possuindo três parcelamentos pendentes.

Com o intuito de regularizar toda a questão, durante o exercício de 2017, chegou-se a adiantar ao instituto de previdência municipal 55,42% do valor retido. Ocorre que, acometido pela grave crise financeira que se instalou em âmbito nacional, não houve como regularizar prontamente todas as pendências junto ao RPPS.

Todavia, os débitos com o PREVICAMPOS foram devidamente regularizados através da autorização de reparcelamento prevista na lei municipal 8.774/17, pactuando-se então o reparcelamento em 200 (duzentas) parcelas de R\$ 2.304.393,55, totalizando o montante de R\$ 460.878.710,75.

Por fim, quedando-se de modo evidente que foram diversas as medidas adotadas com vistas à completa regularização da questão, ressalta-se que, de igual forma ao que se tem em relação ao RGPS, a municipalidade mantém-se integralmente adimplente em todas as suas obrigações junto ao Instituto de Previdência local.

O Corpo Instrutivo, ao analisar os documentos e justificativas apresentadas, considera não haver comprovação capaz de reformular seu entendimento quanto à impropriedade pela impossibilidade de apurar o repasse das contribuições previdenciárias ao RPPS e pelo não repasse integral das contribuições previdenciárias ao RGPS, nos seguintes termos:

Análise: Com relação aos itens da irregularidade nº 1, apontados pelo órgão ministerial, verifica-se:

- os itens “a” e “b” tem relação com o objeto da **Impropriedade nº 9**;
- os itens “c” e “d” correspondem à **impropriedade nº 10**;
- o item “e” diz respeito à **impropriedade nº 8**;
- o item “f” condiz com à **impropriedade nº 11**;

Apesar de todo arrazoado, descrito acima, não foram remetidos documentos que embasem e modifiquem o mérito da questão previdenciária analisada no relatório do corpo instrutivo.

Registra-se que apesar de o município ter realizado parcelamento para pagamento de dívidas junto ao RGPS, não houve o recolhimento das contribuições previdenciárias patronal e de servidores na época devida, ratificando a impropriedade apontada por este corpo instrutivo.

Em seu parecer, o Ministério Público Especial opina, da mesma forma que o Corpo Instrutivo, por rejeitar as razões de defesa apresentadas, mantendo assim o posicionamento de considerar, como irregularidades, tanto a não comprovação do recolhimento integral das contribuições dos segurados e patronal ao RPPS, quanto o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias ao RGPS.

Ressalto que a análise dos itens “a”, “b”, “c” e “d” da Irregularidade nº 2 apontada pelo *Parquet* de Contas, em seu parecer, será efetuada neste tópico. Quanto ao item “e” da referida Irregularidade, que trata do déficit financeiro previdenciário, a análise foi realizada no tópico 2.7.1.1 e, quanto ao item “f”, que trata do Certificado de Regularidade Previdenciária (CPR) do Município, sua análise será realizada no item 2.7.3 deste Voto.

Quanto ao repasse das contribuições dos servidores e patronal ao RPPS e ao RGPS, verifico, da mesma forma que o apontado pelo Corpo Instrutivo, que o responsável não apresentou documentos capazes de afastar as falhas inicialmente apuradas e que foram consideradas como Irregularidades pelo MPE.

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

Dessa forma, o não repasse, na data oportuna, das contribuições previdenciárias, sejam elas de origem dos servidores ou patronal, prejudica o resultado atuarial do Regime de Previdência. As receitas não repassadas deixam de ser investidas e reduzem a capitalização dos ativos do fundo a longo prazo, podendo provocar graves prejuízos financeiros, que serão suportados pelas gerações futuras, e poderão proporcionar atrasos no pagamento dos benefícios aos segurados.

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

Isto posto, não acolho as razões de defesa do responsável. Todavia, com o intuito de estabelecer razoável prazo de transição e acompanhando o posicionamento do Plenário desta Corte, manifestado nas Prestações de Contas de Governo dos Municípios do exercício anterior (2017), farei constar **Comunicação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo do Município, **alertando-o** acerca da regra de transição estabelecida por esta Corte, para verificação, nas Contas de Governo, da regularidade do repasse de contribuições previdenciárias, a fim de que tome conhecimento de que, na Prestação de Contas de Governo do Município referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, o não repasse integral das contribuições previdenciárias (patronais e dos servidores) poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário, devendo, dessa forma, o Município manter-se adimplente quanto ao repasse dos recursos previdenciários sob sua responsabilidade.

Assim, discordo do entendimento professado pelo Ministério Público Especial e alinho-me ao esposado pelas instâncias instrutivas, no sentido de que a ausência de comprovação do recolhimento integral ao RPPS do Município da contribuição dos servidores e da parte patronal, assim como a transferência parcial ao RGPS da contribuição dos segurados e da parte patronal, ambas, no exercício de 2018, devam ser objeto de **Ressalvas e Determinações**.

Neste diapasão, tendo em vista a imperiosa necessidade de se apurar a regularidade dos repasses das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal ao RPPS nas Prestações de Contas de Governo do Município a partir do exercício de 2019, afigura-se necessário assegurar a fidedignidade dos dados encaminhados a este Tribunal.

Cumprе salientar que as informações dos repasses das contribuições previdenciárias são devidas, periodicamente, à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (Sprev).

De outra face, as informações acerca das contribuições previdenciárias não devem ficar restritas apenas ao atendimento de solicitação realizada no âmbito da Auditoria de Acompanhamento, realizada pelo Núcleo de RPPS.

De forma alternativa, é possível solicitar informações, no âmbito das Prestações de Contas de Governo dos Municípios, que não estejam abarcadas pela relação de documentos constante nos Anexos à Deliberação TCE-RJ nº 285/18, por meio do Ofício Regularizador, conforme disposto no art. 4º do citado normativo.

No entanto, seja por meio de auditoria ou de Ofício Regularizador, é necessário que sejam encaminhadas a este Tribunal as mesmas informações que os Municípios devem à Sprev.

Dessa forma, como se trata de dados relevantes para diversas áreas deste Tribunal, em Sessão Plenária de 30/10/2019, nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.621-6/19, o Plenário desta Corte, aprovando Voto da minha lavra na Prestação de Contas de Governo do Município de Magé, relativa ao exercício de 2018, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) que estabelecesse procedimentos de envio obrigatório a esta Corte dos mesmos dados enviados à

Sprev, disponibilizando-os no Portal BI (aplicativo de extração de bancos de dados), com a finalidade de subsidiar os trabalhos empreendidos por esta Corte.

2.7.3 Certificado de Regularidade Previdenciária

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

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP anexado em 28/06/2019, obtido mediante pesquisa realizada no "site" <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp>, o município de CAMPOS DOS GOYTACAZES encontra-se em situação irregular, tendo o último CRP sido emitido em 25/11/2014, tendo sua validade expirada em 24/05/2015, tendo em vista que o município não estava em situação regular com os critérios e exigências que ensejariam a emissão do CRP.

*Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 11**.*

Em sua defesa, o responsável informa que a Previcampos vem atuando no sentido de regularizar todas as pendências registradas pela Secretaria da Previdência e que, no entanto, algumas das pendências estariam fora da alçada do atual gestor, considerando que os investimentos financeiros comprovadamente desenquadrados, possuem prazo de resgate que supera o seu mandato.

Tendo em vista que os argumentos apresentados não tiveram o condão de elidir a impropriedade em tela, o Corpo Técnico mantém sua sugestão de Ressalva e Determinação.

Contudo, o Ministério Público Especial registra, em seu parecer, que a não emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária do Município, para o exercício de 2018, constitui-se em irregularidade insanável, devendo ensejar Parecer Prévio Contrário às Contas.

Acerca da ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município, reputo cabível a consignação de Ressalva, destacando que a ausência do CRP penaliza a população do Município, por ser este certificado exigido, de forma obrigatória, pela União, quando da realização de transferências voluntárias de recursos, impedindo o Município de celebrar acordos, convênios ou ajustes, bem

como de receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, assim como prejudica a possibilidade de obtenção de recursos de compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717/08.

Dessa forma, acompanharei o Corpo Instrutivo e consignarei, na conclusão deste Voto, a ausência de CRP, durante o exercício de 2018, como item de **Ressalva e Determinação**.

2.7.4 Das Auditorias Realizadas

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, com a finalidade de acompanhar os aspectos relacionados à governança, ao caráter contributivo, aos investimentos e à atuária, por intermédio de consultas, entre outras fontes, ao Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV).

Os Achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE-RJ nº 238.422-9/18, no qual constam 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 Coordenadoria de Auditorias Temáticas (CTE) informa nos autos que dará continuidade ao processo de acompanhamento da gestão dos RPPS, o que será levado a efeito com base nos dados que serão periodicamente solicitados aos RPPS, bem como colhidos no CADPREV.

Cumpre ressaltar que o Ministério Público Especial, no que tange à Previdência Social, destaca a necessidade de inclusão, no escopo da análise das próximas Contas de Governo Municipais, das diretrizes aprovadas pela Resolução nº 05 de 30/11/2018, editada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

A sobredita Resolução aprovou as Diretrizes de Controle Externo, relacionadas à temática “Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social” e dispõe, dentre outros temas, sobre a inclusão, no Parecer Prévio das Contas de Governo, da situação do RPPS em função da materialidade quanto à demonstração da política previdenciária.

Destaca, ainda, a situação do Município de Campos dos Goytacazes relativa ao Índice de Situação Previdenciária (ISP), nos seguintes termos:

*Especificamente em relação ao município de CAMPOS DOS GOYTACAZES, conforme revela a “Planilha com Resultados individualizados por RPPS”, o município possui Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2018-01) de **0,276**. **O índice é muito inferior 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: 1820ª posição na classificação geral nacional (2.123 RPPS); 29ª, no grupo 6 (952 RPPS de municípios com população entre 10 mil e 50 mil habitantes); e a 70ª, no ERJ (79 RPPS).*

CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA	ISP
0,080	0,084	0,112	0,276

[...]

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 do apontado, o Ministério Público Especial propõe Determinação à Secretaria Geral de Controle Externo (SGE), para que adote as seguintes medidas:

VI – DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE para que:

[...]

*b) inclua no escopo de futuras fiscalizações no RPPS do município de CAMPOS DOS GOYTACAZES 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;*

*c) proceda a 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 2018 (relacionadas à temática “**Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de***

Previdência Social”), aprovada pela Resolução Atricon nº 05/2018, a seguir transcritos:

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 – CRP;

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 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.

A esse respeito, tenho entendimento diverso do esposado pelo Ministério Público Especial, visto que tais providências já vêm sendo adotadas por esta Corte, seja por meio de auditorias, seja por meio do exame das Contas de Governo.

Isso porque as diretrizes I, II e IV da Atricon já são objeto de análise do Corpo Técnico nas Contas de Governo, bem como, cumpre registrar, conforme informado no item 2.7.2 deste Voto, a diretriz III da Atricon passará a integrar a análise do Corpo Técnico nas próximas Prestações de Contas de Governo. Contudo, ressalto que as implicações, quanto ao mérito, no Parecer Prévio, das diretrizes II e III, subordinam-se a período de transição já fixado por esta Corte, aplicando-se a exigência a partir das Contas de Governo referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas em 2020.

2.8 Limites Constitucionais e Legais

2.8.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a Receita Corrente Líquida possui como objetivo principal servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da

Federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em parte por Resoluções do Senado Federal.

Conforme os demonstrativos encaminhados, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2018 é de R\$ 1.838.531.766,97 (um bilhão, oitocentos e trinta e oito milhões, quinhentos e trinta e um mil, setecentos e sessenta e seis reais e noventa e sete centavos), conforme tabela a seguir:

Tabela 26 — Cálculo da Receita Corrente Líquida

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
(A) Receitas Correntes	1.990.520.658,60
Receita Tributária	298.064.405,68
Receita de Contribuições	65.139.960,75
Receita Patrimonial	15.845.578,30
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	23.061.955,82
Transferências Correntes	1.578.012.951,91
Outras Receitas Correntes	10.395.806,14
(B) Deduções	151.988.891,63
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	65.139.960,75
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do Fundeb	86.848.930,88
(C) Receita Corrente Líquida (A-B)	1.838.531.766,97
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	1.838.496.873,83
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	34.893,14

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535.

Nota 1: o valor das Transferências Correntes de R\$ 1.578.012.951,91 foi calculado com base no montante registrado no Anexo 10 Consolidado de R\$ 1.491.164.021,03 somado às contribuições para a formação do Fundeb de R\$ 86.848.930,88, registradas no Demonstrativo da RCL do Relatório Resumida da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2018 (Processo TCE-RJ nº 204.730-2/19), tendo em vista que, conforme já abordado no tópico 2.4.1 deste Voto, as receitas integrantes da base de cálculo do Fundo foram registradas pelo seu valor líquido.

Nota 2: a diferença de R\$ 34.893,14 apurada na tabela já foi evidenciada no tópico 2.4.1 deste Voto e será objeto de **Ressalva e Determinação**.

Quanto à divergência evidenciada na tabela, o Corpo Técnico destaca que, por se tratar de uma diferença cujo montante não altera o mérito da análise, irá considerar no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal o valor da Receita Corrente Líquida (RCL) registrado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

2.8.2 Dívida Consolidada ou Fundada

De acordo com a Resolução nº 40/01 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a

Receita Corrente Líquida, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação do Município com relação à dívida está demonstrada na tabela a seguir:

Tabela 27 — Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2017	2018		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	886.487.152,70	1.209.385.421,80	1.214.361.505,10	1.142.159.464,10
Valor da dívida consolidada líquida	551.209.682,50	804.789.909,00	502.237.492,60	518.979.517,60
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	36,03%	50,05%	29,28%	28,23%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 - Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18 e Processo TCE-RJ nº 203.975-7/19, RGF – 3º quadrimestre de 2018.

Conforme verificado na tabela acima, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2018, o limite previsto no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal (120% da RCL) foi respeitado pelo Município.

2.8.3 Regra de Ouro

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

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

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

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

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

Conforme o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito), do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2018, foi constatado que o Município não contraiu operações de crédito no exercício.

2.8.4 Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Conforme as informações do Corpo Instrutivo, tendo em vista o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito), do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2018, o Município não realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no exercício.

2.8.5 Limite para Concessão de Garantia

Conforme o Anexo 3 (Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores), do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2018, o Município não concedeu garantia em operações de crédito.

2.8.6 Despesas com Pessoal

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

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

Tabela 28 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal

Descrição	2017				2018					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%

Poder Executivo	54,57%	52,90%	813.334.439,00	53,17%	850.979.323,40	52,92%	842.264.186,48	49,10%	920.042.890,33	50,04%
------------------------	--------	--------	----------------	--------	----------------	--------	----------------	--------	----------------	--------

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 - Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18, e Processos TCE-RJ nºs 221.247-6/18, 231.326-0/18 e 203.975-7/19 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

Nota 1: no exame do RGF - 1º Quadrimestre de 2018, foi observada uma dedução à despesa total com pessoal no montante de R\$186.001.392,90, a título de despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, sendo que foi apurado na análise do referido relatório que esse valor não poderia ultrapassar R\$178.458.166,50 e assim a despesa líquida com pessoal atingiria 53,38% da RCL, ainda dentro do limite. Ressalto que, no relatório em questão, o atual Prefeito foi comunicado para que adotasse providências corretivas e saneadoras a fim de eliminar tal impropriedade.

As despesas com pessoal do Executivo Municipal observaram o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) da RCL previsto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF.

Tais despesas evidenciam, no período analisado, um aumento percentual de 13,12% (treze vírgula doze por cento) em relação às despesas do exercício anterior, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 29 — Evolução das Despesas com Pessoal

Descrição	3º quadrimestre/17	1º quadrimestre/18	2º quadrimestre/18	3º quadrimestre/18
Valor - R\$	813.334.439,00	850.979.323,40	842.264.186,48	920.042.890,33
Variação em relação ao quadrimestre anterior	—	4,63%	-1,02%	9,23%
Crescimento da despesa em relação ao exercício de 2017	13,12%			

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 - Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18 e Processos TCE-RJ nºs 221.247-6/18, 231.326-0/18 e 203.975-7/19, RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

Considerando que o limite para as despesas com pessoal é apurado em razão da RCL arrecadada no período, foi realizada uma comparação entre o crescimento dos gastos com pessoal e o desempenho da RCL, conforme segue:

Tabela 30 — Desempenho — RCL versus DP

Descrição	RCL	Despesa com pessoal
Variação do exercício de 2017 em relação a 2016	-1,16%	-2,45%
Variação do exercício de 2018 em relação a 2017	20,18%	13,12%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 - Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18 e quadros anteriores.

Conforme observado acima, as despesas com pessoal registraram um crescimento percentual compatível ao verificado na RCL, indicando tendência de continuidade de cumprimento aos limites legais, desde que continue adotando medidas de controle dos gastos com pessoal.

2.8.7 Educação

2.8.7.1 Aspectos das Despesas

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

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

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

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

- d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do Município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal;
- e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no art. 71 da Lei nº 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o art. 23 da Lei nº 11.494/07;
- f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do relatório das despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis), indiquem que seu objeto não é relativo à educação, de acordo com a Lei nº 9.394/96, ou que, mesmo tendo por objeto gastos com educação, não se refiram ao exercício financeiro da Prestação de Contas em exame, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores; e
- g) as despesas relativas a pagamento de proventos aos inativos da Educação, quando custeadas com recursos do Tesouro Municipal, não serão consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com a metodologia empregada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), consoante decisões proferidas nas Contas de Governo Municipais de 2015.

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

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

Ainda quanto à metodologia a ser observada nas **Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020**, o Plenário decidiu, nos autos da Prestação de Contas de Governo do município de Pinheiral (Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18), que as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeadas tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96.

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

Nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, **para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021**, as despesas com aquisição de uniformes e afins,

custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do Fundeb.

Ressalto, portanto, que a metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, para aferição dos gastos realizados na manutenção e desenvolvimento do ensino, será sistematicamente alterada nas próximas Prestações de Contas de Governo, razão pela qual farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção das novas metodologias.

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

Tabela 31 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação

Exercício 2019, a serem encaminhadas em 2020	Exercício 2020, a serem encaminhadas em 2021
Somente serão consideradas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesas não liquidadas) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa, devidamente comprovados, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (metodologia da STN). As despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeadas tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96.	Somente serão consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício, na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (tese firmada por este Tribunal nos autos da Consulta formulada pela ALERJ, Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18). As despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são consideradas despesas de natureza assistencialista e não serão mais consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18).

Por fim, com o propósito de exercer função orientadora, o Plenário desta Corte, quando do exame das Contas de Governo dos Municípios referentes aos exercícios anteriores, vem decidindo pela Comunicação a todos os Municípios, alertando-os acerca destas mudanças de metodologia.

2.8.7.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

Para validação do Anexo 8 do Município de Campos dos Goytacazes, foram observados os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que estabelecem quais despesas serão ou não consideradas para efeito de apuração da aplicação mínima em MDE, por meio de amostragem.

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) se coaduna com o registrado pela Contabilidade, conforme a tabela seguinte:

Tabela 32 — Sigfis x Contabilidade Educação

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	342.608.248,33
Contabilidade – Anexo 8 Consolidado	342.608.248,33
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 522/528 e Relatório Analítico Educação anexado em 28/06/2019.

Observo que o Corpo Instrutivo não efetuou nenhum ajuste, uma vez que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da educação.

2.8.7.3 Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

O Município destinou à educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 342.608.248,33 (trezentos e quarenta e dois milhões, seiscentos e oito mil, duzentos e quarenta e oito reais e trinta e três centavos).

Tabela 33 — Demonstrativo do Total das Despesas Realizadas em MDE — Função 12

Subfunção	Fonte de recursos - R\$					Total R\$
	Impostos	Fundeb	Royalties	FNDE	Demais fontes	
361 - Ensino Fundamental	38.726.872,77	139.251.652,28	1.474.621,23	22.756.180,80	0,00	202.209.327,08

362 - Ensino Médio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
363 - Ensino Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
364 - Ensino Superior	0,00	0,00	313.949,63	0,00	0,00	313.949,63
365 - Educação Infantil	15.812.631,38	61.834.313,38	0,00	1.891.564,93	0,00	79.538.509,69
366 - Educação de Jovens e Adultos	0,00	0,00	131.970,58	140.443,87	0,00	272.414,45
367 - Educação Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
122 - Administração Geral	40.586.046,41	0,00	6.845.889,00	408.411,34	0,00	47.840.346,75
306 - Alimentação	0,00	0,00	2.202.603,39	10.231.097,34	0,00	12.433.700,73
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	95.125.550,56	201.085.965,66	10.969.033,83	35.427.698,28	0,00	342.608.248,33
Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	0,00				0,00
Exclusão do Sigfis	0,00	0,00				0,00
Total ajustado	95.125.550,56	201.085.965,66	10.969.033,83	35.427.698,28	0,00	342.608.248,33
Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas	27,77%	58,69%	3,20%	10,34%	0,00%	100,00%

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 522/528, Quadro C.1 – fls. 1832/1834, Documento de Cancelamentos de RP na fonte de Impostos/Transferências de Impostos – fl. 738, Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb – fls. 821/822 e Relatório Analítico Educação anexado em 28/06/2019.

Nota: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte de impostos e transferências de impostos (R\$879.480,36), os mesmos não serão excluídos do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

O valor gasto por aluno totalizou R\$ 7.068,55 (sete mil, sessenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos), tendo em vista que 48.425 (quarenta e oito mil, quatrocentos e vinte e cinco) alunos estavam matriculados na rede pública municipal no exercício de 2018, conforme evidenciado no quadro a seguir:

Tabela 34 — Gasto com Educação por Aluno

Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
48.425	342.294.298,70	7.068,55

Fonte: "Número de alunos - INEP", arquivo anexado em 28/06/2019.

Nota: foram deduzidos os gastos com ensino superior no valor de R\$313.949,63, tendo em vista não compor a base do número de alunos matriculados.

2.8.7.4 Aplicação do Percentual Mínimo

A tabela seguinte demonstra os valores das receitas de impostos e transferências de impostos recebidas pelo Município no exercício de 2018, que serão utilizados para composição da base de cálculo do limite das despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino:

Tabela 35 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais

Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	234.696.114,17
IPTU	51.270.207,79
ITBI	15.286.208,89
ISS	81.208.015,84
IRRF	70.601.672,95
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos	891.028,36
Dívida ativa dos impostos	7.999.143,48
Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos	7.439.836,86
II - Receita de transferência da União	64.896.098,06
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	63.169.935,90
ITR	755.514,26
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	970.647,90
III - Receita de transferência do Estado	374.444.356,27
IPVA	35.709.138,15
ICMS + ICMS ecológico	330.201.325,41
IPI - Exportação	8.533.892,71
IV - Outras receitas correntes do município (transferências)	0,00
Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
V - Dedução das contas de receitas	0,00
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
VI - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III+IV-V)	674.036.568,50

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535 e Demonstrativo da RCL do RREO do 6º bimestre de 2018 – Processo TCE-RJ nº 204.730-2/19.

Nota: conforme já apontado no tópico 2.4.1 deste Voto, no Anexo 10 Consolidado as receitas integrantes da base de cálculo do Fundeb foram registradas pelo seu valor líquido, sendo necessário proceder a incorporação da parcela de 20% deduzida para a formação do Fundo para o atingimento da receita bruta realizada.

A tabela seguinte demonstra a verificação do percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), que deve ser de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, conforme o previsto no art. 212 da Constituição Federal:

Tabela 36 — 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)	38.726.872,77
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	15.812.631,38
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	40.586.046,41
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		95.125.550,56
(J) Valor repassado ao Fundeb		86.848.930,88
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		181.974.481,44
(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)		181.974.481,44
(O) Receita resultante de impostos		674.036.568,50
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		27,00%

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1832/1834, Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 738 e Relatório Analítico Educação anexado em 28/06/2019.

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

Nota 2: o valor repassado ao Fundeb (R\$86.848.930,88) foi calculado conforme descrito no tópico 2.8.1 deste Voto.

Conforme demonstrado na tabela anterior, o Município atingiu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 251 da Lei Orgânica Municipal.

O Corpo Instrutivo destaca que o Município não aplica recursos em ensino médio – subfunção 362, concluindo que as despesas com administração geral correspondem à educação básica, razão pela qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação apresentado na tabela anterior.

Por fim, saliento que o Município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários”. Contudo, alinho-me ao entendimento das instâncias instrutivas no sentido de 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, haja vista que a fonte “ordinários” pode

contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Dessa forma, a esse respeito, farei constar **Ressalva e Determinação** na conclusão de meu Voto.

2.8.7.5 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

O Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para mensurar a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O Município de Campos dos Goytacazes obteve no exercício de 2017 (sua última divulgação) os seguintes resultados do Ideb:

Tabela 37 — Resultado do Ideb

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
4,6	4,6	100,00%	26ª	3,5	4,2	83,00%	45ª

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

O Município não atingiu as metas previstas na etapa referente à 8ª série/9º ano do ensino fundamental. Deste modo, com o intuito de alcançar a meta fixada, faz-se necessário que sejam estabelecidos procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do Ideb, razão pela qual tal fato será objeto de **Recomendação** ao final deste Voto.

Em adição à análise do Corpo Instrutivo, o Ministério Público Especial propõe Determinação à SGE, para que verifique o cumprimento, pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes, da regra estabelecida no art. 69, § 5º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), ressaltando que tal proposição foi acolhida pelo Egrégio Plenário nas Contas de Governo do Estado do exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19):

8.1.2 Cronograma de repasse dos recursos a que tem direito a Educação na forma prevista na Lei nº 9.394/96

A Lei nº 9.394, de 20.12.1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, no artigo 69 e parágrafos, não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade do repasse dos 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, pertencentes à Educação, aos órgãos responsáveis. O objetivo é o

de assegurar, de imediato, a efetiva disponibilização dos recursos arrecadados, apresentando, inclusive, um cronograma a ser cumprido, sem qualquer margem de discricionariedade por parte do Poder Executivo quanto à sua observância ou não:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Cabe ressaltar que os referidos 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.

Procedimento distinto daquele estabelecido na Lei nº 9.394/96, além de evidenciarem de plano a má gestão em matéria de educação pública, são extremamente danosos, prejudicando o planejamento e, conseqüentemente, uma aplicação eficiente e eficaz dos recursos com vistas a uma melhor qualidade do serviço.

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 Campos dos Goytacazes - 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.

Por oportuno, cabe destacar que este E. Plenário, nos autos do Processo TCE nº 101.949-1/19 (Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro – exercício de 2018), de relatoria da Conselheira Substituta, Dr^a. Andrea Siqueira Martins,

**acompanhou a proposta do Parquet de DETERMINAÇÃO nos
mesmos moldes do que ora é sugerido. (grifei)**

Dessa forma, no mesmo sentido do posicionamento adotado nas Contas de Governo do Estado, ao final deste Voto, acolherei a sugestão do Ministério Público Especial, incluindo a referida **Determinação** à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE).

2.8.7.6 Fundeb

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

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

O Plenário desta Corte, em Sessão realizada em 27/03/2019, relativa à Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18, determinou que o Município de Campos dos Goytacazes providenciasse o ressarcimento já ordenado em Sessão de 27/03/2018, na Prestação de Contas referente a 2016, Processo TCE-RJ nº 205.793-7/17, no montante de R\$ 554.392,90 (quinhentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e noventa e dois reais e noventa centavos), à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21.

Em sua defesa, o jurisdicionado alega o seguinte quanto à determinação de ressarcimento, *in verbis*:

Quanto a obrigação de promover o ressarcimento a conta do FUNDEB do valor referente a gastos com obra e reforma do STIAC, com o objetivo de elucidar os fatos, encaminho memorando nº 155/2018 emitido pela Diretora Executiva da Secretaria Municipal de

*Infraestrutura e Mobilidade Urbana, esclarecendo que a obra foi realizada na Escola Municipal **CEMSTIAC** que funciona no mesmo endereço do antigo STIAC em prédio arrematado pela Municipalidade em 2011, e que de forma equivocada foi dado nome ao processo.*

Vale destacar que os novos documentos anexados demonstram, de forma suficientemente objetiva e clara, que os recursos foram corretamente aplicados, tendo em vista tratar-se de escola municipalizada.

Ao examinar a defesa, verifico que foi encaminhado ofício da Secretaria Municipal de Fazenda, bem como memorando da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, contendo informação de que a obra teria sido realizada em Escola Municipal que funciona no mesmo endereço do Sindicato dos Trabalhadores Industriais do Açúcar e que, por um equívoco, o processo foi lançado como obra no referido Sindicato.

Restou comprovado, por meio de “Auto de Arrematação”, que, no prédio onde se encontra sediado o sindicato, também funciona a escola Centro Educacional Municipal dos Trabalhadores da Indústria do Açúcar, a cargo da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.

Não obstante essa comprovação, não foi apresentado o processo relativo à referida despesa com o intuito de demonstrar que os gastos com a obra foram efetivamente realizados na escola.

Assim, entendo oportuno que o ressarcimento à conta do Fundeb seja verificado em procedimento autônomo, considerando que a defesa ora apresentada não teve o condão de sanear a falha apurada nas Contas de Governo referentes a 2016 (Processo TCE-RJ nº 205.793-7/17).

Dessa feita, será contemplada, neste Voto, **Determinação** à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) para a instauração de procedimento autônomo de apuração, em autos apartados, visando à adoção dos procedimentos necessários ao ressarcimento, à conta do Fundeb, do valor apurado.

2.8.7.6.1 Recursos Recebidos do Fundeb

O Município registrou, no exercício financeiro de 2018, o montante de R\$ 207.432.414,27 (duzentos e sete milhões, quatrocentos e trinta e dois mil,

quatrocentos e quatorze reais e vinte e sete centavos) como total das receitas do Fundeb, correspondentes aos recursos repassados acrescido do valor das aplicações financeiras. O valor guarda paridade com o montante divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme documento de transferências de repasses.

2.8.7.6.2 Resultado do Fundeb

O Fundeb possui como finalidades a repartição tributária em razão do quantitativo de alunos — motivo pelo qual determinado ente pode ter “*ganho ou perda com o Fundeb*” — e a valorização do magistério.

Como resultado desta repartição tributária para a formação do Fundeb, o Município registrou ganho de recursos na ordem de R\$ 120.097.445,37 (cento e vinte milhões, noventa e sete mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e trinta e sete centavos), como demonstrado a seguir:

Tabela 38 — Resultado das Transferências do Fundeb

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	206.946.376,25
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	86.848.930,88
Diferença (ganho de recursos)	120.097.445,37

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535.

2.8.7.6.3 Pagamento aos Profissionais do Magistério

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

A tabela a seguir demonstra que o Município aplicou, no exercício de 2018, 69,97% (sessenta e nove vírgula noventa e sete por cento) dos recursos recebidos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo, portanto, o disposto do art. 22 da Lei nº 11.494/07:

Tabela 39 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério

(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	145.130.277,80
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00

(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	145.130.277,80
(E) Recursos recebidos do Fundeb	206.946.376,25
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	486.038,02
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	207.432.414,27
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - art. 22 da Lei nº 11.494/07) (D/H)x100	69,97%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 1840/1843, Quadro D.3 – fl. 817 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535.

Nota (linha A): do total registrado como pagamento dos profissionais do magistério, foi deduzido o montante de R\$23.807.580,93, em relação aos valores registrados no Quadro D.1 de fl. 1840 uma vez que as despesas foram lançadas, **equivocadamente**, na fonte "Transferência do Fundeb – 60%, conforme Relatório Analítico Educação anexado em 28/06/2019.

2.8.7.6.4 Aplicação Mínima de 95% dos Recursos do Fundeb

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

2.8.7.6.5 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2017)

No Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18, que trata da Prestação de Contas de Governo de 2017, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final daquele exercício, um superávit financeiro de R\$ 834.237,58 (oitocentos e trinta e quatro mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e oito centavos).

Verificada a existência de superávit financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo de 95% (noventa e cinco por cento) será efetuado subtraindo o superávit, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2018.

O superávit do exercício anterior foi utilizado no exercício de 2018, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme Decreto nº 089/18, de acordo, portanto, com o previsto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07.

2.8.7.6.6 Cálculo da Aplicação Mínima Legal

De acordo com o apurado na tabela a seguir, o Município de Campos dos Goytacazes utilizou 96,54% (noventa e seis vírgula cinquenta e quatro por cento) dos recursos do Fundeb no exercício de 2018, cumprindo o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07:

Tabela 40 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			206.946.376,25
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			486.038,02
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			207.432.414,27
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		201.085.965,66	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		834.237,58	
(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	
(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)			200.251.728,08
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			96,54%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535, Quadro C.1 – fls. 1832/1834, Quadro D.3 – fls. 817, Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb – fls. 821/822, Relatório Analítico Educação anexado em 28/06/2019 e Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18.

2.8.7.6.7 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2019)

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2018, pode não representar, necessariamente, a diferença entre as receitas e as despesas empenhadas, considerando que outras movimentações podem impactá-lo, ao final do exercício, tais como ressarcimento financeiro creditado na Conta do Fundeb, cancelamentos de passivos e etc., a análise do resultado financeiro, para o exercício de 2018, foi realizada da seguinte forma:

Tabela 41 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2019

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2019	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2017	834.237,58
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	206.946.376,25
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	486.038,02
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc.) em 2018 (2)	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2018	0,00
= Total de recursos financeiros em 2018	208.266.651,85
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	201.085.965,66
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2018	7.180.686,19

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 - Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18, Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535, Quadro C.1 – fls. 1832/1834, Quadro D.3 – fls. 817 e documento de cancelamentos de passivos na fonte Fundeb – fls. 821/822.

O Corpo Técnico identificou uma inconsistência de valores entre o resultado financeiro do Fundeb, apresentado na Tabela 41 deste tópico, cujo valor apurado, ao final do exercício de 2018, representa um superávit financeiro de R\$ 7.180.686,19 (sete milhões, cento e oitenta mil, seiscentos e oitenta e seis reais e dezenove centavos), e o montante apresentado pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes, constante do Quadro D.2 (fl. 740), que registrou um superávit financeiro de R\$ 7.254.675,71 (sete milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e setenta e cinco reais e setenta e um centavos).

Considerando essa divergência, consigno que tal fato ensejará a emissão de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

Insta salientar que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo concluiu pela aprovação, conforme previsto no art. 24 c/c art. 27, parágrafo único, da Lei nº 11.494/07.

Por oportuno, cumpre registrar que o cadastro do Conselho do Fundeb consta como regular junto ao Ministério da Educação (MEC), conforme consulta efetuada ao *site* daquele órgão (arquivo anexado em 28/06/2019).

Por fim, reputo oportuno destacar as implicações de mérito nas Prestações de Contas de Governo, relativas ao exercício de 2018, com a entrada em vigor da Portaria Conjunta nº 2, de 15/01/2018, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que dispõe sobre as atribuições dos agentes financeiros do Fundeb, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo.

Tal normativo disciplinou as atribuições dos agentes financeiros do Fundeb em relação à distribuição dos recursos e manutenção das contas únicas destinadas à movimentação dos recursos do Fundo, atribuindo, nos termos do art. 2º, autonomia ao Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos na respectiva esfera governamental, ou destes agentes em conjunto com o Chefe do Poder Executivo, para movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb.

Além disso, o art. 11 da sobredita Portaria, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, estabeleceu prazo de 180 (cento e oitenta) dias 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.

O Corpo Instrutivo aponta que o cumprimento das sobreditas Portarias será objeto de verificação e acompanhamento nas análises das próximas Contas de Governo Municipais bem como nas auditorias realizadas por esta Corte.

Dessa forma, de acordo com o proposto pelo Corpo Técnico, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto à necessidade de cumprimento das regras estabelecidas pela STN e pelo FNDE.

Ademais, reputo necessário que, doravante, tal matéria seja abarcada pela relação de documentos que compõem as Contas de Governo Municipal, conforme Anexos à Deliberação TCE-RJ nº 285/18, que dispõe sobre o exame das Contas de Governo dos Municípios, razão pela qual, em Sessão Plenária de 25/09/2019, nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, o Plenário desta Corte, aprovando Voto da minha lavra na Prestação de Contas de Governo do Município de Paraty, relativas ao exercício de 2018, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) que, ao atualizar o rol dos documentos a serem remetidos a esta Corte, para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, contemplasse a exigência de documentação comprovando o cumprimento do disposto na Portaria Conjunta nº 2, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018.

2.8.8 Saúde

2.8.8.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde

O art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal c/c art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 estabeleceram, para os Municípios, o percentual mínimo

de 15% (quinze por cento) da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

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

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

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

I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

A Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo legal, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) criado pelo Ministério da Saúde.

Oportuno enfatizar, no tocante à aferição do limite mínimo de aplicação em ações e serviços públicos em saúde, que esta Corte de Contas adotou, até o término do exercício de 2018, a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Portaria STN nº 403/16, a qual dispõe, no subtítulo “03.12.04.01 Limites”, acerca do cálculo nos seguintes termos, *in verbis*:

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

I – empenhadas e pagas no exercício de referência;

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

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

Importa ressaltar que o uso dessa metodologia permitiu, até o exercício de 2018, a inclusão, no cômputo do limite mínimo de 15% (quinze por cento) em ações e serviços públicos de saúde, das despesas empenhadas, liquidadas e não pagas e inscritas em restos a pagar processados no exercício de referência, ainda que ausente a comprovação de disponibilidade de caixa consolidada do Fundo de Saúde do Município ao final do exercício.

Posto isso, impende registrar que o emprego da metodologia sugerida pela Portaria STN nº 403/16 encontra-se superada, no âmbito desta Corte, para os exercícios subsequentes, uma vez que, conforme será abordado no tópico 2.8.8.4 deste Voto, este Tribunal passará a utilizar nova metodologia, cuja tese foi firmada no Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, que versa acerca de Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, em consonância com o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/12, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde.

Cumprir registrar que, tal entendimento foi previamente comunicado aos jurisdicionados, consoante decisões proferidas nas Contas de Governo Municipais de 2016 e 2017, com alertas aos Prefeitos de que, a partir da análise das Prestações de Contas referentes ao exercício financeiro de 2018, este Tribunal não mais computaria as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12.

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

2.8.8.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) encontra-se consoante ao valor registrado pela Contabilidade (Anexo 8 da Lei nº 4.320/64) na função “10 – Saúde”, conforme segue:

Tabela 42 — Sigfis X Contabilidade Saúde

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	797.930.966,98
Contabilidade – Anexo 8 Consolidado	797.930.966,98
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 522/528 e Relatório Analítico Saúde.

De acordo com o Corpo Técnico desta Corte, nenhum ajuste foi efetuado, uma vez que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da saúde, conforme o disposto no art. 3º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00.

2.8.8.3 Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde

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

Tabela 43 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	791.687.066,73	0,00
Pessoal e Encargos Sociais	447.016.031,64	0,00
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	344.671.035,09	0,00
(B) Despesas de capital	6.243.900,25	0,00
Investimentos	6.243.900,25	0,00
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	797.930.966,98	0,00
(D) Total das despesas com saúde	797.930.966,98	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	442.699.034,37	0,00
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	130.699.200,62	0,00
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	311.999.833,75	0,00
(H) Outras ações e serviços não computados	134.970.952,61	0,00
(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	0,00
(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(K) Total (E+F+G+H+I+J)	577.669.986,98	0,00
(L) Total das despesas com saúde não computadas	577.669.986,98	
(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)	220.260.980,00	0,00
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite	220.260.980,00	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535, Quadro E.1 – fls. 824, Quadro E.2 – fls. 853, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fl. 882 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1098.

Nota (linha G): recursos vinculados (SUS/Outros) contabilizados nas UG Fundo Municipal de Saúde (R\$355.231.932,61) mais recursos vinculados contabilizados nas UGs Prefeitura Municipal e Fundação Municipal de Saúde (R\$87.467.101,76).

Nota (linha H): total gasto na função saúde nas UGs Prefeitura Municipal e Fundação Municipal de Saúde (R\$222.438.054,37) menos os recursos vinculados da saúde contabilizados na Prefeitura Municipal e Fundação Municipal de Saúde (R\$87.467.101,76), já computados na letra G.

Cabe aqui destacar que o Município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde, indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários”. Contudo, alinho-me ao entendimento das instâncias instrutivas no sentido de que o Município deve segregar as fontes de recursos, utilizando, na aplicação de gastos com saúde, para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, haja vista que a fonte “ordinários” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Dessa forma, a esse respeito, farei constar **Ressalva e Determinação** na conclusão.

2.8.8.4 Apuração do Limite Mínimo das Despesas com ASPS

De acordo com o previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o

art. 156 e dos recursos de que tratam os arts 158 e 159, § 3º, inciso I, alínea “b”, todos da Constituição Federal.

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

Tabela 44 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	674.036.568,50
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.095.797,43
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	668.940.771,07
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	220.260.980,00
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	220.260.980,00
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	32,93%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535, Quadro E.1 – fl. 824, Quadro E.2 – fl. 853, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fl. 882, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1098 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro anexados em 28/06/2019.

Nota: as Emendas Constitucionais nºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d” e “e”, inciso I, art. 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 art. 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

O Município aplicou em saúde 32,93% (trinta e dois vírgula noventa e três por cento) das receitas de impostos e transferências de impostos, cumprindo, deste modo, o mandamento previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

No caso do Município de Campos dos Goytacazes, os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram administrados pelo Fundo Municipal de Saúde, pela Prefeitura Municipal e pela Fundação Municipal de Saúde.

Este procedimento contraria o estabelecido no art. 2º, parágrafo único, c/c art. 14 da Lei Complementar nº 141/12, os quais dispõem que as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas e geridas com recursos movimentados por intermédio dos fundos de saúde. Tal fato será objeto de **Ressalva e Determinação** ao final deste Voto.

Reputo oportuno aqui destacar, considerando a relevância da matéria, a alteração na metodologia deste Tribunal no que tange à análise das Prestações de Contas de Governo, especificamente no que se refere à apuração do montante da despesa com saúde.

Com base na Consulta efetuada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, protocolizada nesta Corte sob o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, o Plenário desta Corte firmou a tese de que, a partir das Prestações de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os Municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte em 2020, deverão ser computadas, para fins de aferição da aplicação do percentual legal em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), 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.

Observo que o Ministério Público de Contas já adota, para o exercício de 2018, de forma parcial, a nova metodologia de cálculo do percentual mínimo a ser aplicado em ASPS, tendo apurado um percentual de 30,27% (trinta vírgula vinte e sete por cento).

Diante do exposto, e considerando que a mudança se dará apenas para os próximos exercícios, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item referente à nova metodologia a ser empreendida para aferição dos gastos realizados com ASPS.

Em prosseguimento, diante do não encaminhamento do parecer do Conselho Municipal de Saúde, o Corpo Técnico tece as seguintes considerações:

*Verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde, não atendendo ao disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12. No entanto, o Poder Executivo através do Fundo Municipal de Saúde demonstrou que solicitou o parecer através dos ofícios n.ºs 026/2019 e 103/2019 anexado às fls. 1853 (Rectius: fls. 1850/1851).*

Diante do exposto, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas do exercício de 2017, descumprindo o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º,

artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12, será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato.

Assim, alinho-me ao entendimento esposado pelas instâncias instrutivas, no sentido da **Expedição de Ofício ao Ministério da Saúde**.

Por fim, cabe destacar que o Poder Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no art. 36, § 5º e *caput*, da Lei Complementar nº 141/12, realizou audiências públicas, na qual o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das atas às fls. 895/1087, e apresentou os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências, de acordo com o art. 48 da LRF.

Contudo, insta salientar que as audiências relativas ao 3º quadrimestre de 2017 e 1º quadrimestre de 2018, ocorreram nos meses de março e junho, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro e maio. Este fato dará ensejo à consignação de item de **Ressalva e Determinação** em meu Voto.

2.8.9 Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

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

O mencionado limite, apresentado na tabela seguinte, observa o número de habitantes do Município de Campos dos Goytacazes, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no exercício de 2017, foi de 490.288 (quatrocentos e noventa mil, duzentos e oitenta e oito) habitantes.

Tabela 45 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2017

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2017	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	45.724.858,64
1112.04.00 - IRRF	69.508.963,35
1112.08.00 - ITBI	13.046.773,77
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	74.508.963,13
1120.00.00 - TAXAS	15.632.162,57
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	4.969.462,69
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc.) (1)	1.341.599,51
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	2.093.953,79
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	4.102.846,61
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	13.793.876,99
SUBTOTAL (A)	244.723.461,05
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	59.067.367,80
1721.01.05 - ITR	748.656,00
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	1.013.063,40
1722.01.01 - ICMS	286.029.470,10
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	36.025.433,80
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	6.183.807,20
1722.01.13 - CIDE	509.660,76
SUBTOTAL (B)	389.577.459,06
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	634.300.920,11
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	5,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	31.715.046,01
(G) GASTOS COM INATIVOS	
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 (F + G)	31.715.046,01

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1105/1115 e Anexo 2 da Câmara da Lei nº 4.320/64 – fls. 658/659.

Nota 1: receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no Processo TCE-RJ nº 261.314-8/02.

2.8.9.1 Verificação do Cumprimento do Limite

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

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

Tabela 46 — Repasse Permitido x Repasse Recebido

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
31.715.046,01	27.806.219,53

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara e do Fundo Especial da Câmara – fls. 666 e 688.

2.8.9.2 Verificação do Cumprimento do Orçamento Final da Câmara

Consoante a Lei Orçamentária e o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2018, era de R\$ 27.806.219,53 (vinte e sete milhões, oitocentos e seis mil, duzentos e dezenove reais e cinquenta e três centavos), sendo inferior ao limite máximo fixado no art. 29-A da Constituição Federal.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, verifica-se o repasse em igual montante, tendo sido observado o previsto no art. 29-A, § 2º, inciso III da Constituição Federal, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 47 — Orçamentação e Execução do Repasse

Orçamento final da câmara	Repasse recebido
27.806.219,53	27.806.219,53

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara e do Fundo Especial da Câmara – fls. 663/665, 666 e 688.

2.9 Demais Aspectos Relevantes

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

2.9.1 Conselho de Alimentação Escolar

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

Não foi encaminhado o Parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18. Tal fato constará como **Ressalva** e **Determinação** ao final do Voto.

2.9.2 Conselho Municipal de Assistência Social

O Conselho Municipal de Assistência Social, previsto no art. 16, inciso IV, da Lei nº 8.742/93, é um órgão que reúne representantes do governo e da sociedade civil e tem, entre suas atribuições, a de exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social, acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social e apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios do Município quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados no respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais e municipais.

O Conselho Municipal de Assistência Social, por meio de parecer, acostado às fls. 1124/1127, 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 c/c o art. 18, inciso X, da Lei nº 8.742/93 (Loas).

2.9.3 Royalties

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

2.9.3.1 Das Receitas de Royalties

A movimentação dos recursos de *royalties* no exercício de 2018 apresentou-se da seguinte forma:

Tabela 48 — Receitas de Royalties

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			706.076.569,61
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		106.817,92	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		705.969.751,69	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	68.135.786,80		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	393.046.100,78		
Participação especial	243.821.891,95		
Fundo especial do petróleo	965.972,16		
II – Transferência do Estado			20.616.171,87
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			726.692.741,48
V – Aplicações financeiras			658.499,90
VI – Total das receitas (IV + V)			727.351.241,38

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535 e Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) no tocante as aplicações financeiras, anexado em 30/08/2019.

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

Quanto à arrecadação de receitas de *royalties*, no exercício financeiro de 2018, cuja aplicação esteja vinculada à saúde ou à educação, o Corpo Instrutivo apurou o seguinte em relação à matéria:

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 529/535 e na declaração às fls. 1100, não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

No entanto, segundo planilha encaminhada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP (Anexado em 28/06/2019), desde 27/11/2018 o Município de CAMPOS DOS GOYTACAZES passou a receber recursos advindos da exploração de petróleo no campo de Mero, cujo contrato de exploração se enquadra na situação descrita no parágrafo anterior, no montante de R\$1.026.217,14.

Em que pese o ingresso de tais recursos nos cofres do município ter iniciado em 27/11/2018, persiste a obrigação do cumprimento do percentual de 25% na saúde, e 75% na educação, conforme o art. 2º,

§ 3º da Lei Federal 12.858/13, a ser avaliada quando da prestação de contas do governo de 2019.

Destarte, faz-se necessário que o município promova a partir do exercício de 2019 o cumprimento do art. 2º, §3º da referida Lei, bem como providencie a criação de código de fonte específica de recursos para a correta evidenciação da receita auferida, sendo tais fatos objeto da **comunicação** ao final deste relatório. (Grifei)

A despeito do informado pelo Corpo Instrutivo, verifico que às fls. 1100/1101 consta um Quadro de Detalhamento da Receita que demonstra a arrecadação, no exercício de 2018, no montante de R\$ 1.026.217,14 (um milhão, vinte e seis mil, duzentos e dezessete reais e quatorze centavos) nos códigos de fontes de recursos “0140 *Royalties* do Petróleo Vinculados a Educação” e “0145 *Royalties* do Petróleo Vinculados a Saúde”.

Assim, dirijo quanto à sugestão de Comunicação ao jurisdicionado para que providencie a criação de códigos de fontes específicas dos recursos de *royalties* vinculados à educação e à saúde, tendo em vista que estes já foram criados, conforme se depreende, inclusive, da “Relação de Fontes Utilizadas” pelo Município, acostada à fl. 460, bem como, considerando que o valor registrado contabilmente pela Prefeitura se coaduna com os dados fornecidos pela Agência Nacional de Petróleo (ANP).

2.9.3.3 Despesas Totais com Recursos de *Royalties*

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

Tabela 49 — Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties*

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		655.193.765,52
Pessoal e encargos	156.598.712,70	
Juros e encargos da dívida	1.901.396,48	
Outras despesas correntes	496.693.656,34	
II - Despesas de capital		67.875.090,44
Investimentos	13.969.400,97	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	53.905.689,47	

III - Total das despesas (I + II)	723.068.855,96
--	-----------------------

Fonte: Quadro F.1 – fl. 1855.

Conforme observo no quadro anterior, o Município realizou pagamentos de despesas com pessoal no montante de R\$ 156.598.712,70 (cento e cinquenta e seis milhões, quinhentos e noventa e oito mil, setecentos e doze reais e setenta centavos), assim como de dívidas na quantia de R\$ 55.807.085,95 (cinquenta e cinco milhões, oitocentos e sete mil, oitenta e cinco reais e noventa e cinco centavos).

Reputo oportuno destacar que, nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, o Plenário desta Corte, em Sessão de 24/07/2019, revendo entendimento anterior sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de *royalties*, impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 – que veda a aplicação desses recursos 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 -, 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, compreendidos os seguintes:

- 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.

O posicionamento anterior desta Corte, aprovado na Sessão Plenária de 12/12/2006, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 215.499-0/06, era no sentido de que a vedação constante do disposto no art. 8º da Lei nº 7.990/89 incluiria somente a receitas dos *royalties* gerais (art. 48 da Lei nº 9.478/97 – parcela fixa correspondente a 5% da produção). Assim sendo, segundo entendimento

anterior desta Corte, as demais receitas de compensações de *royalties* não estariam abarcadas pela vedação legal.

Tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, e considerando que tal posicionamento repercutirá na apreciação das Contas de Governo, na Sessão Plenária de 25/09/2019, nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Paraty, o Plenário desta Corte, aprovando Voto de minha lavra, determinou a Expedição de Ofício a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, alertando-os acerca da adoção da nova metodologia, que passará a ser observada nas Prestações de Contas de Governo referente ao exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.

Assim, a fim de reiterar o entendimento desta Corte, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto ao posicionamento desta Corte acerca da adoção da nova metodologia.

Por fim, o Corpo Técnico constata que o Município aplicou 90,61% (noventa vírgula sessenta e um por cento) dos recursos de *royalties* em despesas correntes e 9,39% (nove vírgula trinta e nove cento) em despesas de capital. Assim, verifica-se a preponderância das despesas de custeio sobre os gastos com investimentos.

Como os *royalties* de petróleo são decorrentes da exploração de um recurso natural não renovável, a utilização desses recursos deve ser efetuada de forma consciente e responsável, razão pela qual formulo **Recomendação** para que o Município priorize a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local.

A tabela seguinte, tendo em vista o montante recebido a título de *royalties* pelo Município, evidencia que tais recursos representam 37,91% (trinta e sete vírgula noventa e um por cento) do total das receitas arrecadadas no exercício.

Tabela 50 — Grau de Dependência dos Recursos de *Royalties*

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
1.917.219.364,94	727.351.241,38	1.190.454.635,14	37,94%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 529/535 e Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) anexado em 30/08/2019.

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

2.9.4 Transparência na Gestão Fiscal

O Corpo Instrutivo destaca, no tópico 7.4 de sua instrução, que a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional (CTO), no exercício de 2017, realizou auditoria na área de tecnologia da informação (TI), objetivando um diagnóstico do portal da transparência das Prefeituras Municipais, com a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social.

A fim de assegurar tal transparência, a Lei Complementar nº 131/09 acrescentou dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, referentes à receita e à despesa, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como definiu prazos para tal implantação.

Ressalta-se, ainda, que o Decreto Federal nº 7.185/10 estabeleceu normas para regulamentar a transparência dos dados públicos de todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e DF), exigida pela Lei Complementar nº 131/09.

Finalmente, em 16/05/2011, entrou em vigor a Lei nº 12.527/11 — Lei de Acesso à Informação visando a regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país. A Lei vale para os todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para Tribunais de Contas e Ministério Público.

Os resultados obtidos pelo Município de Campos dos Goytacazes — nota 0,74 — de acordo com o iTAI (indicador de Transparência e Acesso à Informação⁴), evidenciam um nível avançado de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da

⁴ A fim de permitir a interpretação dos resultados obtidos na avaliação do indicador iTAI, foram definidos os seguintes níveis ou estágios de desenvolvimento:

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

administração pública, demonstrando o não cumprimento integral da legislação pertinente (que levaria a um iTAI equivalente a 1), o que foi objeto de Ressalva e Determinação nas Contas de Governo do exercício de 2017 (Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18).

Dessa forma, o Egrégio Plenário desta Corte, no respectivo processo de auditoria, conferiu um prazo de 180 dias para o Município implementar ações visando ao atendimento das exigências legais relativas aos portais de transparência.

O Corpo Técnico informa que o cumprimento da decisão Plenária será verificado mediante auditoria de monitoramento no segundo semestre do presente exercício e será considerado na análise da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019.

Em adição à análise do Corpo Instrutivo, o Ministério Público Especial propõe, em seu parecer, Improriedade quanto ao não atendimento do disposto no art. 126 da Constituição Estadual c/c o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

Na presente prestação de contas, o corpo técnico fez consignar em seu relatório que auditoria realizada, em 2017, na área de Tecnologia da Informação visando à verificação, no portal da transparência das prefeituras municipais, do nível de cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação constatou que os municípios fluminenses não vêm cumprindo integralmente a legislação pertinente.

Em decorrência, foi estabelecido, nos respectivos processos de auditoria, prazo de 180 dias para que os municípios implementassem ações visando atender às exigências legais relativas aos portais de transparência, cujo cumprimento da decisão plenária será verificado no segundo semestre do presente exercício através de auditoria de monitoramento, com repercussão nas contas de 2019.

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 CAMPOS DOS GOYTACAZES (<https://transparencia.campos.rj.gov.br/balancos-contabeis>) 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.

Portanto, é possível verificar que o Município de CAMPOS DOS GOYTACAZES não cumpriu integralmente as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria, registrando ainda o não atendimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, fato que será objeto de **impropriedade e determinação neste parecer.**

Dessa forma, alinho-me ao entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, no sentido de que o jurisdicionado deva divulgar 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. Deste modo, farei constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do presente Voto.

2.9.5 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

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

Tal indicador é mensurado pelas Cortes de Contas nacionais desde 2016, tendo por principal finalidade o aperfeiçoamento das ações governamentais em políticas públicas nacionais, mediante a divulgação do resultado de indicadores das políticas adotadas para atendimento às necessidades da população, proporcionando uma visão da gestão para sete dimensões da execução do orçamento público. As aludidas dimensões são as seguintes:

- Educação;
- Saúde;
- Planejamento
- Gestão Fiscal;

- Meio Ambiente;
- Proteção das Cidades e
- Governança da Tecnologia da Informação.

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

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

Todos os Municípios fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2018, responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao ano-base de 2017.

Por fim, o Município de Campos dos Goytacazes obteve pontuação de IEGM 0,56 (zero vírgula cinquenta e seis), fato que o situa na faixa de resultado C⁺, considerada em fase de adequação.

2.10 Controle Interno

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

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

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

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

2.10.1 Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

O “Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno” foi encaminhado às fls. 1144/1147, informando, de forma adequada, todas as ações e providências visando a corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas no exercício de 2016.

Quanto a tais fatos, assim se manifesta o Corpo Instrutivo em sua análise técnica:

De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de 22 Determinações: 12 foram consideradas cumpridas (54% do total); 3 (14% do total), cumpridas parcialmente e 7 Determinações (32% do total) restaram não cumpridas.

Tais dados estão dispostos na tabela a seguir:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	12	54%
Cumprida parcialmente	3	14%
Não cumprida	7	32%

Cumprimento dispensado	0	0%
Total	22	100%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno – Modelo 22 – fls. 1144/1147.

Tendo em vista o cumprimento parcial das Determinações constantes das Contas de Governo do exercício de 2016, comungo do entendimento esposado pelas instâncias instrutivas, motivo pelo qual farei constar **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

No que tange ao cumprimento das Determinações e Recomendações referentes às Contas do exercício anterior (2017), tendo em vista que o jurisdicionado tomou ciência do Voto em Sessão de 27/03/2019 (Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18), o seu cumprimento será verificado no exame das Contas do exercício de 2019.

2.10.2 Certificado de Auditoria

Em conclusão, O Corpo Instrutivo destaca que o Certificado de Auditoria, acostado à fl. 1143, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do Município de Campos dos Goytacazes.

3 CONCLUSÃO E VOTO

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

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

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

Considerando que a abertura de créditos suplementares ou especiais atendeu à prévia autorização legislativa e se deu com a indicação dos recursos correspondentes, em observância ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal;

Considerando que foi constatada a observância do limite da dívida pública do Município aos termos da Resolução nº 40/01 do Senado Federal c/c a Lei Complementar nº 101/00;

Considerando que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino corresponde a 27% (vinte e sete por cento) do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 212 da Constituição Federal;

Considerando que, conforme a metodologia ainda em vigor, o Município aplicou 69,97% (sessenta e nove vírgula noventa e sete por cento) dos recursos do

Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico em efetivo exercício de suas atividades, sendo obedecido, portanto, o limite mínimo de 60% (sessenta por cento) de aplicação dos recursos, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 11.494/07;

Considerando que o Município utilizou, no exercício de 2018, 96,54% (noventa e seis vírgula cinquenta e quatro por cento) dos recursos recebidos do Fundeb, cumprindo o percentual mínimo de 95% (noventa e cinco por cento), conforme disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07;

Considerando que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município em ações e serviços públicos de saúde corresponde a 32,93% (trinta e dois vírgula noventa e três por cento) do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 15% (quinze por cento) estabelecido pela Lei Complementar nº 141/12;

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

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

Considerando que o Município apresentou o equilíbrio financeiro das contas, em atendimento ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00;

Considerando que os gastos com pessoal encontram-se no limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101/00;

Considerando que, face à decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, referente à Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Natividade, será alterada a metodologia para aferição do

cumprimento das vedações impostas à utilização de recursos de *royalties*, para as contas referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas em 2022;

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

Em relação ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- ✓ Pela inclusão como Ressalvas, das impropriedades acerca da inobservância, na gestão previdenciária, das regras estabelecidas em normas que regem a matéria;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, entendo pertinente a inclusão do item “g”, na forma proposta pelo Corpo Instrutivo;
- ✓ Pela não inclusão da Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), na forma proposta pelo Ministério Público Especial, incluído no item VI “b” e “c” de seu parecer.

Em relação à sugestão do Corpo Instrutivo:

- ✓ Entendo pertinente a Determinação à SGE, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, incluída no item VI “a” de seu parecer;
- ✓ Considero oportuna a inclusão como Ressalvas das Impropriedades nºs 14 e 15 propostas pelo Ministério Público Especial, em seu parecer;

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

- ✓ Pela não inclusão da Ressalva/Impropriedade nº 06 com as respectivas determinações;
- ✓ Incluo **Determinação** à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), a fim de que proceda à abertura de Procedimento Autônomo de Apuração, em processo apartado, acerca do ressarcimento, à conta do Fundeb, dos valores indevidamente utilizados e ainda não restituídos ao Fundo, referentes ao exercício de 2016;

- ✓ Não inclusão da Comunicação ao atual gestor acerca da determinação para providenciar a criação de código de fonte específica para classificação dos recursos de *royalties*.

Ex positis, e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

- I. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo do Município de Campos dos Goytacazes, relativas ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Rafael Paes Barbosa Diniz Nogueira, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES:**

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 1

A receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis, no montante de R\$ 1.997.061.448,65 (um bilhão, novecentos e noventa e sete milhões, sessenta e um mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e sessenta e cinco centavos), não confere com o montante consignado no Anexo 1 (Balanço Orçamentário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre, no valor de R\$ 1.997.026.555,50 (um bilhão, novecentos e noventa e sete milhões, vinte e seis mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta centavos).

DETERMINAÇÃO Nº 1

Observar a compatibilidade entre a receita registrada nos demonstrativos contábeis e no Anexo 1 (Balanço Orçamentário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 2

O Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada) da Lei nº 4.320/64 não evidenciou, de forma segregada, a remuneração dos depósitos bancários vinculados aos *royalties* e Fundeb.

DETERMINAÇÃO Nº 2

Observar a correta escrituração das receitas registradas no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada), em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 3

Pelo registro contábil das receitas integrantes da base de cálculo do Fundeb pelo valor líquido, contrariando o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas).

DETERMINAÇÃO Nº 3

Registrar as receitas arrecadadas pelo seu valor bruto em conformidade com Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas).

RESSALVA Nº 4

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 Nº 4

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 Nº 5

Não cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do art. 59, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 5

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

RESSALVA Nº 6

O Poder Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre de 2017 e 1º e 2º quadrimestres de 2018 nos meses de maio, julho e outubro, portanto, fora do prazo estabelecido no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro, maio e setembro.

DETERMINAÇÃO Nº 6

Observar os meses de fevereiro, maio e setembro para a realização das audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, em cumprimento ao disposto no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00.

RESSALVA Nº 7

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$ 40.454.992,14 (quarenta milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e noventa e dois reais e quatorze centavos), em desacordo com a Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 7

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

RESSALVA Nº 8

Não foram encaminhadas as informações solicitadas no âmbito da auditoria de acompanhamento do RPPS, sobretudo quanto aos repasses das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, contrariando o disposto no art. 40 da Lei Complementar nº 63/1990.

DETERMINAÇÃO Nº 8

Atentar para a remessa integral das informações solicitadas por esta Corte de Contas, no exercício de sua competência, em especial nas

atividades de auditorias, em atenção ao disposto no art. 40 da Lei Complementar nº 63/1990.

RESSALVA Nº 9

O Município realizou de forma parcial o recolhimento da contribuição previdenciária do servidor e da contribuição patronal devida ao RGPS, não observando o disposto no art. 22 e incisos c/c art. 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei nº 8.212/91.

DETERMINAÇÃO Nº 9

Providenciar o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, conforme disposto no art. 22 e incisos c/c art. 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei nº 8.212/91.

RESSALVA Nº 10

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

DETERMINAÇÃO Nº 10

Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o Município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores referentes às compensações previdenciárias devidas pelo RGPS.

RESSALVA Nº 11

A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis, no montante de R\$ 1.838.531.766,97 (um bilhão, oitocentos e trinta e oito milhões, quinhentos e trinta e um mil, setecentos e sessenta e

seis reais e noventa e sete centavos), não confere com o montante consignado no Anexo 1 (Demonstrativo da Despesa com Pessoal) do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre, no valor de R\$ 1.838.496.873,83 (um bilhão, oitocentos e trinta e oito milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, oitocentos e setenta e três reais e oitenta e três centavos).

DETERMINAÇÃO Nº 11

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 3º quadrimestre, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 12

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

DETERMINAÇÃO Nº 12

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

RESSALVA Nº 13

O superávit financeiro para o exercício de 2019 apurado na presente Prestação de Contas, no valor de R\$ 7.180.686,19 (sete milhões, cento e oitenta mil, seiscentos e oitenta e seis reais e dezenove centavos), não está em consonância com o superávit financeiro registrado pelo Município no balancete do Fundeb, no montante de R\$ 7.254.675,71 (sete milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e setenta e cinco reais e setenta e um centavos).

DETERMINAÇÃO Nº 13

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

RESSALVA Nº 14

O Município não realiza suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no art. 2º, parágrafo único c/c o art. 14 da Lei Complementar nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 14

Observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverá ser financiada com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao art. 2º, parágrafo único c/c o art. 14 da Lei Complementar nº 141/12.

RESSALVA Nº 15

Realização das Audiências Públicas relativas ao 3º quadrimestre de 2017 e 1º quadrimestre de 2018, promovidas pelo gestor do SUS, em períodos não condizentes com o disposto no art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 15

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

RESSALVA Nº 16

Não foi encaminhado o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

DETERMINAÇÃO Nº 16

Observar o envio do parecer do Conselho de Alimentação Escolar, atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

RESSALVA Nº 17

O Município não cumpriu integralmente as obrigatoriedades estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública, cabendo destacar a inobservância quanto à ampla divulgação da Prestação de Contas relativa ao exercício financeiro e do respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em afronta ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual c/c o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DETERMINAÇÃO Nº 17

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

RESSALVA Nº 18

Não foram cumpridas integralmente as determinações elencadas na conclusão do relatório da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016.

DETERMINAÇÃO Nº 18

Providenciar o cumprimento de todas as determinações verificadas quando da emissão do Parecer Prévio das Contas referentes ao exercícios anteriores, em cumprimento ao decidido pelo Plenário desta Corte de Contas.

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO Nº 01

Para que o Município atente para a necessidade de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de

desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do Ideb.

RECOMENDAÇÃO Nº 02

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

- II. Pela **COMUNICAÇÃO**, na forma prevista no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no art. 74 da Constituição Federal e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das Contas, apontando, ainda, quais foram 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 nestas Contas de Governo.
- III. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para que tome ciência das Ressalvas, Determinações e Recomendações apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas, a ocorrência de fatos semelhantes, e seja alertado:

- a. quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão de 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;
- b. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editados pela STN, estendendo tal metodologia à apuração dos limites legais referentes à aplicação dos recursos do Fundeb;
- c. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a considerar, na base de cálculo, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;
- d. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a não considerar, na base de cálculo do limite

- mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, assim como, tais despesas não poderão mais ser financiadas com recursos do Fundeb;
- e. 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 indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeadas tão somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96;
- f. quanto às regras estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, mediante as Portarias Conjuntas nº 02, de 15/01/2018, e nº 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;
- g. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2020, devendo ser

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

- h. 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 03/12/12, de acordo com Lei nº 12.858/13;
- i. quanto ao fato de que, para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, a vedação prevista no art. 8º da Lei nº 7.990/89, de uso dos recursos dos *royalties* para pagamento de pessoal do quadro permanente e dívida, recairá sobre todas as receitas das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural;
- j. para adotar providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas nos arts. 40, 149, § 1º, 195, incisos I e II e 201 da Constituição Federal, na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras dos regimes de previdência social (RPPS e RGPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, alertando-o de que o não repasse integral da contribuição previdenciária, dos servidores e patronal, ao Instituto de Previdência do Município poderá motivar a emissão de Parecer Prévio Contrário por este Tribunal;
- k. quanto à obrigatoriedade de adotar providências acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, e de que a ausência de avaliação atuarial anual

e/ou a inexistência de medidas para a manutenção do equilíbrio atuarial do RPPS, assim como ausência de estratégias para correção de déficit atuarial apresentado, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo do Município.

- IV. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério da Saúde para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do art. 33 da Lei nº 8.080/90 c/c art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 141/12.
- V. Por **DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO** deste Tribunal para que:
- a. verifique o cumprimento da regra estabelecida no art. 69, § 5º, da LDB (Lei nº 9.394, de 20/12/1996) pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes – 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;
 - b. instaure Procedimento Autônomo de Apuração, por meio de processo apartado, com vistas ao ressarcimento, no valor de R\$ 554.392,90 (quinhentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e noventa e dois reais e noventa centavos), à conta do Fundeb, tendo em vista o não cumprimento da determinação desta Corte efetuada nas Prestações de Contas de Governo do Município de Campos dos Goytacazes relativas ao exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 205.793-7/17) e ao exercício de 2017 (Processo TCE-RJ nº 214.309-9/18).

Plenário,
GC-7, em 30 / 10 / 2019.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator