

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.894-5/19
RUBRICA Fls.:

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

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 207.894-5/19
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2018
PREFEITA: MANOELA RAMOS DE SOUZA GOMES ALVES

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2018. VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE: (i) NÃO ENVIO DO PARECER DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. ELISÃO DA IRREGULARIDADE. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DA CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO À PREFEITA PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE. CIÊNCIA À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. ARQUIVAMENTO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Saquarema, referente ao exercício de 2018, sob a responsabilidade da Senhora **MANOELA RAMOS DE SOUZA GOMES ALVES** - Prefeita, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 22/04/2019, encaminhada em meio eletrônico pela Prefeita Municipal, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 209.940-4/19), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nº 028.015-6/19.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 2ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 09/09/2019. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas da chefe do Poder Executivo de Saquarema, em face da irregularidade abaixo descrita, e com as impropriedades e determinações elencadas no citado relatório instrutivo.

Irregularidade:

- não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde, em desacordo com o previsto no artigo 33 da Lei n.º 8.080/90.

A instrução especializada sugere, também: (i) duas recomendações ao município (fl.1868) e (ii) duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra à atual Prefeita Municipal, contendo diversos itens de alerta - fls. 2.541/2.545).

Por derradeiro, foi sugerida pela 2ª CAC a expedição de ofício ao Ministério Público - para ciência da decisão plenária proferida neste processo - e ao Ministério da Saúde, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90.

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

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Saquarema, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução (parecer datado de 08/10/19).

O Órgão Ministerial apontou uma impropriedade que não estava contida no conjunto daquelas sugeridas pelo corpo instrutivo: quanto à deficiência do sistema de tributação municipal (impropriedade n° 14, fl.2.634).

Em desfecho, o *Parquet* propôs uma determinação à SGE, que não havia sido sugerida pelo corpo técnico (fls.2.640/2.641).

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 11/10/2019, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte da responsável, caso entendesse necessário.

Em 01/11/19 foi protocolizado no Tribunal o doc. n° 51.261-4/19, à guisa de razões de defesa.

Após o reexame do processo, materializado na informação da 2ª CAC, datada de 07/11/2019 (fls. 2.691/2.715), e no Parecer Ministerial de 18/11/2019, foram consideradas elididas, tanto pela instrução quanto pelo *Parquet* de Contas, as impropriedades de n°s 2, 5, 8 e 11 (fls. 2695/2701 da instrução técnica).

Quanto ao mérito das contas, as instâncias instrutivas e o Órgão Ministerial, após as razões de defesa apresentadas, reformaram seus entendimentos e manifestaram-se pela emissão de parecer prévio favorável.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Saquarema, relativa ao exercício de 2018, bem como afere as

aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.**

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o

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

² A esse propósito, anota Carlos Ayres Britto: “Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa república, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha competência (e conseqüente dever) de cuidar de tudo o que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão.

estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei Complementar estadual n° 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado⁵ e dos Prefeitos dos municípios⁶** submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional”. (“O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”. SOUSA, Alfredo José de (Org.). In: **Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 73).

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

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

⁵ Art. 36, LC 63/90.

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

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] II - **julgar** as **contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração

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

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

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

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

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

direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

acerca da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

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

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

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **juízo das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das

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

contas de gestão abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

1 - GESTÃO PÚBLICA

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

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Saquarema – LOA para o exercício de 2018 foi aprovado pela Lei Municipal nº 1.639, de 18 de dezembro de 2017, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 291.408.815,53.

1.1.1- Retificações orçamentárias

A LOA municipal previa autorização para abertura de créditos adicionais suplementares num montante de até 50% (cinquenta por cento) do total da despesa autorizada (art. 8º). Assim, a autorização total para a abertura de créditos suplementares foi de R\$ 145.704.407,77.

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

CRÉDITOS SUPLEMENTARES			R\$
<u>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA</u>			
SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	80.539.751,54
		Excesso - Outros	22.426.185,21

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.894-5/19
RUBRICA Fls.:

	Superávit	32.300.648,40
	Convênios	12.655.450,00
	Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações		147.922.035,15
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)		12.655.450,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)		135.266.585,15
(D) Limite autorizado na LOA		145.704.407,77
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)		0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 289/525 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA - Quadro A.1 - fls. 526/527.

Da análise do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

À fl. 2.442, o corpo técnico informa que foram abertos créditos adicionais especiais, num total de R\$ 1.935.800,00, com base em autorizações estabelecidas em leis específicas, tendo sido respeitados os limites nelas fixados.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (fl.2.445):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	16.516.110,45
II - Receitas arrecadadas	330.941.922,83
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	347.458.033,28
IV - Despesas empenhadas	296.722.688,88
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	6.691.491,59
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	303.414.180,47
VII - Resultado alcançado (III-VI)	44.043.852,81

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 213.030-3/18; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 637/705, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 887/889 e Balanço financeiro do RPPS - fls. 890/891

Nota 1: superavit do exercício anterior, excluídos os resultados do RPPS e Legislativo.

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas (R\$ 330,9 milhões) ao superávit financeiro do ano anterior (R\$ 16,5 milhões - fonte de recurso para abertura de crédito adicional) e subtraindo desse resultado as despesas empenhadas (R\$ 296,7 milhões) e o

aporte financeiro (extraorçamentário) consignado ao instituto de previdência (R\$ 6,7 milhões) – chegou-se a um resultado positivo de R\$ 44 milhões. Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.

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

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	291.408.815,53
(B) Alterações:	149.857.835,15
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	147.922.035,15
Créditos especiais	1.935.800,00
(C) Anulações de dotações	82.475.551,54
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	358.791.099,14
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	359.020.804,62
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	-229.705,48
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018	359.020.804,60
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	-229.705,46

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 637/705 e Anexo 1 do RREO do 6º bimestre/2018, processo TCE-RJ n.º 209.462-2/19.

Verifica-se que o valor do orçamento final apurado (R\$ 358.791.099,14) **não guarda** paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (359.020.804,62) e no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2018 (R\$ 359.020.804,60).

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2018, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário:** superávit de R\$ 34.219.233,95.

R\$			
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	352.449.769,47	21.507.846,64	330.941.922,83
Despesas Realizadas	314.463.852,67	17.741.163,79	296.722.688,88
Superávit Orçamentário	37.985.916,80	3.766.682,85	34.219.233,95

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 637/705 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 887/889.

b) **Resultado da arrecadação:** excesso de arrecadação no total de R\$ 25.959.318,73.

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2018					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	280.470.405,88	299.277.225,09	337.360.939,38	38.083.714,29	12,73%
Receitas de capital	2.974.500,00	18.499.316,00	6.569.840,66	-11.929.475,34	-64,49%
Receita intraorçamentária	7.963.909,65	8.713.909,65	8.518.989,43	-194.920,22	-2,24%
Total	291.408.815,53	326.490.450,74	352.449.769,47	25.959.318,73	7,95%

Fonte: Previsão inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 289/525 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636.

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

Deve ser destacado que as receitas arrecadadas, oriundas do poder de tributar do município (R\$ 62.374.152,64), representaram apenas 17,70% do total arrecadado em 2018. A mais significativa fonte de recursos do município é constituída pelas receitas de transferências (R\$ 253.180.659,05), as quais atingiram 71,83% do total arrecadado em 2018.

Nesse sentido, às fls.2.453/2.459, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2018 e 2019, de auditorias governamentais de diagnóstico da gestão tributária nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de verificar questões relativas à gestão do crédito tributário inadimplido e do estoque da dívida ativa tributária municipal.

Esclarece a instrução que essas auditorias compreenderam a verificação das ações de cobrança - de implicações diretas na recuperação dos créditos municipais - e o

registro das receitas tributárias inadimplidas, cuja expectativa de recebimento impacta diretamente nas ações governamentais e deve ser fidedigna e transparente como os demais registros contábeis.

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

Por exemplo, **com relação aos procedimentos de cobrança administrativa**, foi apurado que: (i) inexistência de ações pró ativas de cobrança administrativa (fl.2.454); (ii) procedimentos restritivos à efetividade da cobrança administrativa (fls.2.454/2.455); e (iii) não foi implementado o protesto extrajudicial como forma de cobrança do crédito tributário inadimplido (fl.2.455/2.456).

Quanto ao **gerenciamento para evitar a ocorrência de créditos tributários prescritos**, a inspeção identificou as seguintes falhas: (i) ocorrência de prescrições de créditos tributários (fl.2.456) e (ii) cobrança de créditos tributários prescritos (fl.2.456).

Já no que diz respeito ao **registro do crédito tributário**, foram apuradas inconsistências, tanto na comparação do valor dos créditos tributários contidos nos registros contábeis com os valores apresentados pelo sistema de controle arrecadação⁹, quanto nos registros contábeis do saldo da dívida ativa do município (fls. 2.457/2.459).

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

Acrescento, por oportuno, que, com base na participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na baixa arrecadação da dívida ativa, o **Ministério Público de Contas** apresentou, na conclusão de seu parecer final, **ressalva e**

⁹ Segundo a instrução (fl.2.457), em SAQUAREMA, quando realizada a comparação entre os registros contábeis e os do sistema de arrecadação relativos aos valores da Dívida Ativa e da arrecadação dos principais tributos de 2017, foram encontradas divergência de até 1.110%.

determinação, que será considerada na conclusão de meu voto, no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa (fls. 2.728/2.729).

c) Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 44.556.951,95.

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)
Despesas correntes	238.672.125,44	298.529.901,36	276.951.898,60	259.629.518,09	255.948.742,36	92,77%	21.578.002,76
Despesas de capital	45.014.780,44	51.424.806,19	28.996.666,59	20.172.628,70	20.151.008,70	56,39%	22.428.139,60
Despesa intraorçamentária	7.721.909,65	9.066.097,07	8.515.287,48	8.515.287,48	8.496.338,73	93,92%	550.809,59
Total	291.408.815,53	359.020.804,62	314.463.852,67	288.317.434,27	284.596.089,79	87,59%	44.556.951,95

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 289/525, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 637/705 e Balanço Orçamentário - fls. 706/708.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias

Registre-se que as funções Educação, Saúde e Urbanismo concentram a maior parte das despesas empenhadas pelo município no exercício de 2018, com as participações percentuais de 28,28%, 23,88% e 16,82%, em valores empenhados, respectivamente. Além disso, as despesas correntes do município (R\$ 285.467.186,0), que representam os gastos com custeio, atingiram 90,78% do total empenhado em 2018, sendo o principal item desses gastos correntes a despesa com pessoal e encargos (R\$ 141.952.115,17).

d) Restos a Pagar

A inscrição de restos a pagar processados e não processados, referentes a exercícios anteriores do município, foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário de fls.706/708:

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2017				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	178.905,64	13.054.835,47	-	13.030.685,97	0,00	203.055,15
Restos a Pagar Não Processados	21.749.041,07	11.604.267,15	11.248.277,65	11.248.277,65	37.853,22	22.067.177,35
Total	21.927.946,71	24.659.102,62	11.248.277,65	24.278.963,62	37.853,22	22.270.232,50

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 706/708.

Nota1: Não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal.

No quadro seguinte é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa. Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R\$ 25.931.428,16 em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa.

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	124.257.895,95	203.055,15	3.721.344,48	22.067.177,35	2.429.402,14	95.836.916,83	26.146.418,40	0,00
Câmara Municipal (II)	1.132.650,15	0,00	1.216,57	0,00	51.162,08	1.080.271,50	149.901,06	0,00
RPPS (III)	26.159.650,05	0,00	2.041,01	0,00	0,00	26.157.609,04	65.089,18	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	96.965.595,75	203.055,15	3.718.086,90	22.067.177,35	2.378.240,06	68.599.036,29	25.931.428,16	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário – fls. 706/708, Balanço Financeiro – fls. 709/710 e Anexo 17 – consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 719, da Câmara Municipal – fls. 856, 857 e 874, 859 e 876, 863 e 880 e do Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 887/889, Balanço Financeiro do RPPS – fls. 890/891 e Anexo 17 do RPPS – fls. 903.

Nota1: nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

Nota 2: O valor referente às “demais obrigações financeiras” (consignações e outros passivos) registrado no Anexo 17 da Lei Federal n.º 4.320/64 foi ajustado, a fim de que o somatório dos restos a pagar e demais obrigações coincida com o total do passivo financeiro registrado no Balanço Patrimonial.

1.2 – Gestão Financeira

O resultado financeiro do município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Câmara Municipal, foi superavitário em R\$ 42.667.608,13, podendo ser demonstrado da seguinte forma (fl.2.469):

R\$				
APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	124.257.895,95	26.159.650,05	1.132.650,15	96.965.595,75
Passivo financeiro	54.567.397,52	67.130,19	202.279,71	54.297.987,62
Superávit Financeiro	69.690.498,43	26.092.519,86	930.370,44	42.667.608,13

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 2404/2405, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 892 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 859 e 876 e Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 864/880.

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 e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 124.257.895,95) e confirmado no Balanço Financeiro.

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

Acerca da apuração do resultado financeiro, o corpo técnico apresentou a seguinte manifestação (fl.2.469):

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício, verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes às fls. 711/712.

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

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

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

R\$		
EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS		
Gestão anterior	Gestão atual	
2016	2017	2018
964.455,73	16.516.110,45	42.667.608,13

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 – processo TCE-RJ n.º 213.030-3/18 e quadro anterior.

1.3 – Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos ao final do exercício (fl. 2.471):

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício	Exercício	Especificação	Exercício	Exercício

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.894-5/19
RUBRICA Fls.:

	atual	anterior		atual	anterior
Ativo circulante	198.109.602,96	96.578.930,47	Passivo circulante	5.943.065,27	15.541.103,94
Ativo não circulante	583.547.449,15	430.918.380,05	Passivo não circulante	72.886.644,62	74.346.836,46
Ativo Realizável a Longo Prazo	308.114.397,91	174.618.279,22			
Investimentos	13.929,44	13.929,44	Patrimônio líquido		
Imobilizado	275.419.121,80	256.286.171,39	Total do PL	702.827.342,22	437.609.370,12
Intangível	0,00	0,00			
Total geral	781.657.052,11	527.497.310,52	Total geral	781.657.052,11	527.497.310,52
Ativo financeiro	125.263.809,64	82.809.741,57	Passivo financeiro	54.567.397,52	49.304.850,35
Ativo permanente	656.393.242,47	444.687.568,95	Passivo permanente	72.475.908,12	73.936.398,27
Saldo patrimonial				654.613.746,47	404.256.061,90

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 2404/2405.

Nota: verifica-se que o valor registrado no balanço patrimonial referente ao passivo financeiro, apontado no quadro anterior, apresenta-se divergente daquele apresentado no item 5.5 (Resultado do Superavit/Deficit Financeiro) deste relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.

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

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	1.059.289.407,08
Variações patrimoniais diminutivas	616.149.868,23
Resultado patrimonial de 2018 - Superávit	443.139.538,85

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada - fls. 713/714.

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

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2017)	437.609.370,12
Resultado patrimonial de 2018 - Superávit	443.139.538,85
(+) Ajustes de exercícios anteriores	698.658,95
Patrimônio líquido - exercício de 2018	881.447.567,92
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2018	702.827.342,22
Diferença	178.620.225,70

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 213.030-3/18, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 2404/2405.

Nota: Resultado do exercício consoante balancete analítico, fls. 740, considerando a ausência desse dado no balanço patrimonial.

A divergência acima apurada será considerada na conclusão de meu voto.

1.3.2 - Dívida Ativa

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

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Saldo atual - 2018 (B) R\$	Variação % C = B/A
165.261.046,09	299.228.253,94	81,06%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 213.030-3/18 e Balancete Contábil Analítico - fls. 720/758.

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Valor arrecadado em 2018 (B) R\$	EM % C = B/A
165.261.046,09	7.332.869,32	4,44%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 213.030-3/18 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636.

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

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento constante do arquivo digital "70. Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação", anexado em 22/04/2019 (fls. 1188/1190).

1.4 - Aspectos Relevantes

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

1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta como documento anexado na data de 24/06/2019.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fls.2.530/2.531).

Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou que todas as 19 determinações expedidas pelo Tribunal nas contas do exercício de 2017, foram consideradas cumpridas, conforme os dados dispostos na tabela a seguir:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	19	100%
Cumprida parcialmente	0	0%
Não cumprida	0	0%
Cumprimento dispensado	0	0%
Total	19	100%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno - Modelo 22 - fls. 2042/2047.

Em remate ao tópico, informo que o certificado de auditoria, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno do Município, opina expressamente pela regularidade com ressalvas das contas da chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2018 (Doc. 76 - fl.2.040).

1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Saquarema registrou, em 2018, resultado superavitário, conforme demonstrado no quadro a seguir (fl.2.473):

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	21.507.846,64
Despesas previdenciárias	17.741.163,79
Superávit	3.766.682,85

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 887/889.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS, referente a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal), enviado pelo jurisdicionado, verifica-se que em 2018 houve o repasse integral da contribuição do servidor e da contribuição patronal relativa ao servidor civil ao Fundo de Previdência dos Servidores Públicos de Saquarema, atendendo ao disposto no inciso II do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98 (quadro de fl. 2474):

	R\$		
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	4.650.696,69	4.650.696,66	0,03
Patronal	4.650.696,69	4.650.696,66	0,03
Total	9.301.393,38	9.301.393,32	0,06

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS - Arquivo digital anexado em 23/08/2019.

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

Conforme demonstrado no quadro a seguir, em 2018 o município efetuou integralmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal. (fl.2475):

	R\$		
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	613.103,79	613.103,79	0,00
Patronal	1.620.349,47	1.620.349,47	0,00
Total	2.233.453,26	2.233.453,26	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) - fls. 2001.

Ao ensejo da conclusão deste item sobre o sistema previdenciário, o corpo instrutivo registra que, de acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária municipal - CRP de fl. 2.299, o município de Saquarema encontra-se em situação regular (fl.2.476).

Adicionalmente, foi acostada a seguinte manifestação instrutiva acerca das auditorias realizadas pelo Tribunal nos RPPS municipais (fl.2.476/2.477):

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

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

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

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

O Ministério Público de Contas, por sua vez, também encerrando suas manifestações acerca do sistema previdenciário municipal, discorre em seu parecer a respeito de dois tópicos não abordados pela instrução: o Indicador de Situação Previdenciária (ISP - RPPS) e as diretrizes de controle externo na gestão dos RPPS, expedidas pela ATRICON (fls. 2.580/2.594).

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

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

O indicador é calculado duas vezes por ano, com divulgação semestral, somente para entes federativos que possuam RPPS em funcionamento, e leva em consideração, em seu cômputo, três grupos de informações, organizados nos seguintes temas centrais

(grupo): Conformidade, Equilíbrio e Transparência. Cada grupo corresponde a um conjunto de verificações e índices, apurado de acordo com sua respectiva metodologia e fontes de informação.

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

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

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

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

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

Por fim, o parecer do Órgão Ministerial apresenta as seguintes considerações acerca da situação do município de Saquarema (fls.2.591/2.592):

Especificamente em relação ao município de SAQUAREMA, conforme revela a "Planilha com Resultados individualizados por RPPS", o município possui Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2018-01) de **0,661**. O índice é **superior, portanto, à média nacional** (ISP Médio Nacional de 0,591) e **superior à média do ERJ** (ISP Médio do ERJ de 0,534). O município ocupa a: **980ª posição na classificação geral nacional (2.123 RPPS); 80ª no grupo 5** (195 RPPS de municípios com população entre 50 mil (inclusive) e 100 mil habitantes); e a **24ª, no ERJ** (79 RPPS).

CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA	ISP
0,180	0,304	0,178	0,661

A pontuação de **0,180** para o grupo CONFORMIDADE e a pontuação de **0,178** para TRANSPARÊNCIA indica que o Regime de Previdência **ficou acima da média nacional (respectivamente 0,168 e 0,149)**, ficando evidenciado desempenho satisfatório da gestão no que concerne ao cumprimento das normas gerais de organização e funcionamento e à prestação de informações à SPREV para disponibilização em consulta pública.

Já a pontuação de 0,304 para o grupo EQUILÍBRIO, que varia de 0 a 0,55, ficou também acima da média nacional que é de 0,273.

Não obstante, com vista ao aperfeiçoamento do Regime de Previdência, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS propõe determinação ao Corpo Instrutivo para, ao proceder a novas fiscalizações no RPPS do município de SAQUAREMA, **verificar os pontos de controle estabelecidos nas diretrizes de controle externo Atricon n° 3214/2018, aprovada pela Resolução n° 05/2018.**

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

No que diz respeito às diretrizes de controle externo na gestão dos RPPS, expedidas pela ATRICON, o Ministério Público de Contas teceu as seguintes considerações no parecer de fls. 2.593/2.594:

Como mencionado anteriormente, a ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - através de Resolução n° 05/2018, de 30.11.2018, aprovou as Diretrizes de Controle Externo n° 3214/2018/Atricon “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”.

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

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

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

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

I. Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP2;

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

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

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

O relatório técnico não contempla a análise dos itens III e IV da diretriz acima apresentada, o que tornam prejudicadas suas avaliações. Tendo em vista a relevância dessa análise pelo sistema Tribunal de Contas definida pela ATRICON, o *Parquet* de Contas propõe determinação para que o corpo instrutivo proceda à análise de todos os itens anteriormente transcritos a partir das próximas contas de governo.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

1.4.3 - Transparência na Gestão Fiscal

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

A respeito do tema, o corpo instrutivo, à fl. 2.525, acostou a seguinte manifestação:

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas - CTE realizou auditoria na área de Tecnologia da Informação (TI), objetivando um diagnóstico do portal da transparência das Prefeituras Municipais, com a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social.

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

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

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou no seguinte sentido, às fls.2.623/2.624 do processo:

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 SAQUAREMA (<https://www.saquarema.rj.gov.br>) foi possível verificar o **atendimento das referidas normas**, haja vista que constam no portal da transparência as Contas de Governo e o Respectivo Relatório Analítico e

Parecer Prévio deste Tribunal nos anos de 2015 a 2017, de acordo com o disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

1.4.4 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

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

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

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

Fonte: Instituto Rui Barbosa - IRB.

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

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Saquarema (fl.2.528):

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

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,70	B
Menor IEGM	0,45	C
Média Geral	0,56	C+
IEGM Saquarema	0,54	C+

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

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

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

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

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, às fls. 2002/2003, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

1.4.5 - Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar - CAE, previsto na Lei Federal nº 11.947/2009, é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino. É de sua competência emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

Entretanto, verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

1.4.5 - Conselho Municipal de Assistência Social

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

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

O corpo técnico registra que Conselho Municipal de Assistência Social, mediante o parecer à fl.1.193, opinou pela regularidade da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2018, em conformidade com o art.16, em combinação com o art. 18, inciso X da Lei nº 8.742/93.

2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

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

O valor da RCL do Município de Saquarema, apurado com base nos registros contábeis (R\$ 326.760.913,92), divergiu daquele que consta do Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal - RGF referente ao 3º quadrimestre de 2018 (R\$ 330.807.750,64).

O corpo técnico ponderou que, como a divergência (da ordem de 1,2%) não altera o mérito da análise, foi adotado, no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal, o valor registrado no Relatório de Gestão Fiscal - RGF. Nada obstante, fez consignar **Ressalva e Determinação** em sua proposta final de encaminhamento.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

2.1 - Dívida Pública

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

2.1.1 - Dívida Consolidada

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

Especificação	2017	2018		
	2º semestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	30.951.310,30	30.183.015,70	29.404.736,60	30.522.012,70
Valor da dívida consolidada líquida	-22.351.043,50	-117.038.257,00	-136.610.950,00	-76.840.256,60
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-8,25%	-41,85%	-46,39%	-23,23%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n° 213.030-3/18 e processo TCE-RJ n.º 209.461-8/19, RGF - 3º quadrimestre de 2018.

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

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito - inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária (ARO), não terem sido concedidas garantias e nem terem sido realizadas alienações ativos no exercício de 2018 (fl. 2.480/2.481).

2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Saquarema foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl.2.482, conforme tabela a seguir:

Descrição	2017				2018					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	36,17%	34,14%	107.118.525,60	39,52%	112.509.387,60	40,23%	123.028.672,85	41,78%	130.470.837,35	39,44%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 213.030-3/18, e processos TCE-RJ n.ºs 225.526-8/18, 235.032-9/18 e 209.461-8/19 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

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

2.3 - Gastos com Educação

No exercício de 2018, o município aplicou na educação um montante total de R\$ 88.938.294,76, consoante o quadro das despesas realizadas, discriminadas por fonte de recurso, apresentado a seguir (fl.2490):

DEMONSTRATIVO DO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - FUNÇÃO 12						
Subfunção	Fonte de recursos - R\$					Total R\$
	Impostos	Fundeb	Royalties	FNDE	Demais fontes	
361 - Ensino Fundamental	19.156.436,60	42.163.033,20	1.927.967,02	4.921.498,98	0,00	68.168.935,80
362 - Ensino Médio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.894-5/19
RUBRICA Fls.:

363 - Ensino Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
364 - Ensino Superior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
365 - Educação Infantil	1.433.265,24	5.978.676,09	996.178,12	4.062.252,44	0,00	12.470.371,89
366 - Educação de Jovens e Adultos	88.155,32	295.502,10	26.530,00	42.374,13	0,00	452.561,55
367 - Educação Especial	116.119,14	3.118.123,30	181.797,06	121.555,00	0,00	3.537.594,50
122 - Administração Geral	3.430.723,92	0,00	878.107,10	0,00	0,00	4.308.831,02
306 - Alimentação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	24.224.700,22	51.555.334,69	4.010.579,30	9.147.680,55	0,00	88.938.294,76
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	24.224.700,22	51.555.334,69	4.010.579,30	9.147.680,55	0,00	88.938.294,76
Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas	27,24%	57,97%	4,51%	10,29%	0,00%	100,00%

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 2389/2391, Quadro C.1, Documento de Cancelamentos de RP na fonte de Impostos/Transferências de Impostos - fls. 1545, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB" - fls. 1744 e Relatório Analítico Educação anexado em 23/08/2019.

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

2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2018 (fl.2.494):

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)	19.156.436,60
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	1.433.265,24
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	88.155,32
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	116.119,14
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	3.430.723,92
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas	(H)	

em outras funções		
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		24.224.700,22
(J) Valor repassado ao Fundeb		14.080.359,80
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		38.305.060,02
(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)		38.305.060,02
(O) Receita resultante de impostos		129.063.101,55
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		29,68%

Fonte: Quadro C.1 fls. 1439, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" - fls. 1545 e Relatório Analítico Educação anexado em 23/08/2019.

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

Além disso, observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no caput do artigo 180 da Lei Orgânica Municipal, que é de 25%.

O *Parquet* Especial, às fls. 2.599/2.601 de seu parecer, traz considerações acerca do cronograma de repasse dos recursos a que tem direito a Educação na forma prevista na Lei n° 9.394/96.

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

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

Por fim, propõe o Órgão Ministerial (fl.2.601):

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 Saquarema - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação exatamente nos prazos estabelecidos em lei.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Ainda com relação à aferição dos gastos em educação, o corpo instrutivo verificou a seguinte inconsistência:

a) o município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários”. No entanto, o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte ordinários pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos (fl.2.495).

Tal falha será objeto de consideração na conclusão de meu voto.

Destaque-se que uma suposta divergência no valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, - quando comparadas com o registrado contabilmente na função 12 - educação, conforme demonstrado pelo corpo instrutivo à fl.2.488 -, foi devidamente saneada pelo jurisdicionado quando da apresentação das razões de defesa por meio Documento nº 51.261-4/19.

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

RESULTADOS DO IDEB - 2017							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,4	5,0	108,00%	9ª	4,0	5,1	78,00%	62ª

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em face de todas essas mudanças, farei constar da conclusão de meu voto comunicação à Prefeita Municipal para que seja **alertada acerca da adoção dessas três mudanças de metodologia de aferição de gastos em MDE**: (i) a que adota a metodologia STN/SIOPE, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, (ii) a que considera as despesas em MDE pagas, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021 e, por fim, também valendo para as prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021, (iii) a que considera que as despesas com aquisição de uniformes e afins não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

2.3.2 - FUNDEB

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

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

Conforme verificação de fl.2.497, **não houve** determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB.

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

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

A aferição desse preceito consta de fl. 2.501/2.502:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 213.030-3/18) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2017 um *superávit* financeiro de R\$1.124.547,21, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

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

Verifica-se que o valor de R\$1.124.547,21 foi utilizado no exercício de 2018, porém sem a abertura de crédito adicional, considerando que o ato declaratório às fls. 936 reporta-se ao exercício de 2017, não havendo, portanto, comprovação do previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

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

Por intermédio do Documento n° 51.261-4/19, a jurisdicionada juntou aos autos o Decreto n° 1.769, de 06/02/2018, de abertura de créditos adicionais suplementares, no

valor de R\$1.324.743,46, com base no superávit financeiro apurado no saldo do FUNDEB de 2017. Desta forma, com a apresentação do mencionado decreto, vê-se que **tal impropriedade foi devidamente saneada**.

Por outro lado, na prestação de contas de governo do município de Saquarema, referente ao exercício de 2017 (Processo TCE-RJ n° 213.030-3/18), ficou estabelecido que o valor do superávit financeiro do FUNDEB a ser utilizado para abertura de créditos adicionais no exercício de 2018 totalizava R\$ 1.124.547,21 - e não o valor de R\$ 1.390.358,85, que a instrução resolveu adotar (fl.2698). Assim, não incluirei a Ressalva e Determinação n° 7 sugerida pelo corpo técnico em sua proposta de encaminhamento final (fls. 2698 e 2707), uma vez que não ocorreu a situação de abertura de crédito (R\$1.324.743,46) em valor menor que o superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 1.124.547,21).

c) Valores do FUNDEB em 2018 - contribuições e transferências recebidas

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	52.498.236,13
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	14.080.359,80
Diferença (ganho de recursos)	38.417.876,33

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636.

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	52.498.236,13
Aplicação financeira	163.691,33
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do Fundeb	52.661.927,46

d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl.2.502):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			52.498.236,13
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			163.691,33
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			52.661.927,46
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		51.555.334,69	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		1.124.547,71	
(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)			50.430.786,98
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			95,76%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636, Quadro C.1 - fls. 1439, Quadro D.3 - fls. 1555, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB - fls. 1799, Relatório Analítico Educação anexado em 23/08/2019 e prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 213.030-3/18.

Concluindo, foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal n° 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2018.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Foram apuradas as seguintes aplicações no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2018 (fl.2.500):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	36.604.787,08
(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)	36.604.787,08
(E) Recursos recebidos do Fundeb	52.498.236,13
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	163.691,33

(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	52.661.927,46
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	69,51%

Fonte: Quadro D.1 - fls. 1511 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636

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

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

d.3) Saldo financeiro do FUNDEB em 2018

A variação dos recursos do fundo em 2018 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.2.503):

FUNDEB		
	Descrição	Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	3.768.206,18
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2018	5.892.833,24
	Variação do saldo	56,38%

Fonte: Quadro D.3 - fls. 1555 e Conciliação Bancária do FUNDEB - fls. 946/987.

d) Resultado financeiro para 2019

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl.2.504, que reproduzo a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2019	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2017	1.124.547,71
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	52.498.236,13
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	163.691,33
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018 (1)	265.811,64
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2018	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2018	0,00
= Total de recursos financeiros em 2018	54.052.286,81
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	51.555.334,69
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2018	2.496.952,12

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 213.030-3/18, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636, Quadro C.1 - fls. 1439, Quadro D.3 - fls. 1555 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls. 1799.

Nota 1: Valor devolvido a conta FUNDEB conforme voto proferido Processo TCE/RJ n.º 213.030-3/18.

A instrução assinalou a seguinte impropriedade, relativa aos números que compõem o resultado financeiro:

O valor do superavit financeiro para o exercício de 2019, apurado no quadro anterior - R\$2.496.952,12, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 - R\$2.771.405,92, fls. 1546, apontando uma **diferença no montante de R\$274.453,80. (grifos meus)**

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

O saldo evidenciado pela contabilidade da Prefeitura registra um valor superior ao apurado na presente instrução, cabendo registrar que o valor do superavit financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2019 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

Inconformada com as conclusões técnicas que propunham a impropriedade mencionada, a jurisdicionada apresentou documentação e justificativas, as quais passaram a integrar este processo por meio do Documento TCE-RJ n° 051.261-4/19.

O órgão técnico, à luz da defesa apresentada, assim se posicionou a respeito desta impropriedade (Relatório do Corpo Instrutivo datado de 07/11/19):

Razões de Defesa: O jurisdicionado alega que a presente impropriedade tem origem em registros, supostamente subsidiados por documentação juntada às peças da prestação de contas (nas fls. 2090 a 2215, no arquivo OUTROS: 28015-

6/2019) - 77. Acompanhamento das Determinações e Recomendações (Modelo 22) #1408661), que a instrução teria deixado de consignar no Quadro de fls. 2504 - item 6.4.5.4.2.4. Menciona que, ao se tratar da composição de Resultado Financeiro do FUNDEB para o exercício de 2019, deve-se observar o decidido no Processo TCE n° 213.030-3/2018 (Prestação de Contas de Governo exercício de 2017), com relação à ocorrência de déficit nos registros dos recursos de FUNDEB findo o exercício de 2016, cujo ressarcimento à conta do respectivo Fundo foi efetuado no exercício de 2018, em montante apontado na época pela instrução, apesar do registro, nas razões de defesa apresentadas naquele processo (Processo TCE n° 213.030-3/2018), alertando que o montante determinado para ressarcimento estava influenciado por divergência não tratada em 2016, **apresentando um novo Quadro**, com as alegadas ocorrências reais dos fatos pelos seus respectivos registros. (grifo meu)

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2019	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2017 (1)	1.124.547,21
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	52.498.236,13
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	163.691,33
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018	265.811,64
(2)	
(+) Outros créditos ocorridos em 2018 (3)	275.901,83
(+) Cancelamento de passivos financeiros (RP, Outros) efetuados em 2018	0,00
SOMA: Total de recursos financeiros em 2018	54.328.188,14
(-) Despesas empenhadas em 2018 (4)	51.555.334,69
SUPERÁVIT FINANCEIRO APURADO EM 31/12/2018	2.772.853,45

Nota:

(1) Superávit apurado no Balancete Contábil do FUNDEB - Quadro D.2 - Modelo 13 do exercício de 2017, constante do Processo TCE/RJ n° 213.030-3/2018 (Prestação de Contas de Governo exercício de 2017), considerado pela instrução e ratificado nos termos do Relatório do voto do Conselheiro Relator;

(2) Ressarcimento efetuado em atendimento ao relatado pelo corpo instrutivo as fls.123 do Processo TCE n° 213.030-3/2018, objeto da determinação n° 01, durante a análise processual preliminar, não consideradas até então as razões apresentadas divergentes da instrução em relação ao déficit inicialmente apurado pelo coro técnico;

(3) Créditos efetuados a conta do FUNDEB em face da verificação de pagamento de despesa efetuada equivocadamente com recursos do FUNDEB (documento anexado (51261-4/2019): EXTRATO E COMPROVANTE DEPOSITO FUNDEB ASSINADO 01112019032856);

(4) Montante da despesa empenhada no exercício, sendo: R\$ 50.230.591,23 com recursos oriundos do próprio exercício e R\$ 1.324.743,46 com recursos oriundos do Superávit Financeiro do exercício anterior.

A partir do que, a jurisdicionada tece algumas considerações:

1 - Existe divergência de R\$0,50 no valor relativo ao Superávit financeiro em 31/12/2017 em relação ao consignado na Prestação de contas do exercício de 2017 (Proc. 213.030-3/18), o valor correto é R\$1.124.547,21;

2 - Não foi consignado no Quadro de fls. 2504 o valor de R\$275.901,83 em outros créditos;

3 - Com tais registros o superávit financeiro apurado em 31/12/2018 será de R\$2.772.853,45;

4 - O Balancete Contábil do FUNDEB registra superávit de R\$2.771.405,92, configurando divergência de R\$1.447,53;

5 - O ressarcimento de tal divergência (oriunda de distorções provenientes de exercícios anteriores à atual gestão) foi efetuado, e o respectivo comprovante supostamente já se encontra nos autos;

6 - Anexa a cópia da transferência bancária e do extrato bancário relativos ao valor de R\$275.901,83 em outros créditos (decorrentes de despesas custeadas equivocadamente com recursos do FUNDEB), realizada na data de 16/05/2018.

Análise: Verificamos, a partir da análise do documento de fls. 2090/2215, que os comprovantes do ressarcimento alegado de R\$1.447,53, encontram-se às fls. 2095/2096.

Ressalta-se que os comprovantes do crédito devolvido por aplicação equivocada com os recursos de FUNDEB, de R\$275.901,83, efetuado à conta de "Outros créditos" na data de 16/05/2018, foram apresentados (documento anexado (51261-4/2019): EXTRATO E COMPROVANTE DEPOSITO FUNDEB ASSINADO 01112019032856); contudo, apesar da data da transferência, não foram citados como "Outros Créditos" em nenhum outro momento no processo, em seu primeiro exame.

Considerando-se as informações prestadas, e ainda o fato de que a divergência entre o resultado financeiro apurado (R\$2.772.853,45) e o do Balancete apresentado (R\$2.771.405,92) foi devidamente ressarcida, entendemos que o novo Quadro apresentado, relativo ao Resultado Financeiro do FUNDEB para o Exercício de 2019 está correto.

Conclusão: Dessa forma a referida ressalva será **desconsiderada** na conclusão deste relatório.

Concluindo, o valor do superávit financeiro para o exercício de 2019, apurado no quadro anterior - R\$2.772.853,45, é maior que ao valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 - R\$2.771.405,92, fls. 1546, apontando uma diferença no montante de R\$1.447,53.

Considerando-se, ainda, o fato de que a diferença anteriormente registrada foi devidamente ressarcida, com base no documento juntado em 01/11/19 (fls. 2.657/2.658), chega-se a um **superávit financeiro real para o exercício de 2019 de R\$ 2.772.853,45.**

Destaco, também, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB concluiu suas análises sobre as contas do fundo, no sentido da aprovação quanto à aplicação dos recursos (fls.994/995). Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como "regular" perante o MEC (fls. 2315/2317).

Por derradeiro, o corpo técnico informa que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Secretaria do Tesouro Nacional - STN editaram a Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, dispondo sobre as atribuições dos agentes financeiros do FUNDEB, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo. A referida portaria

concedeu maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente, gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do FUNDEB.

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

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

2.4 - Gastos com Saúde

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

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2018, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl.2.512):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	129.063.101,55
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.807.097,55
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	126.256.004,00
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	31.683.252,47
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de	0,00

impostos, com disponibilidade de caixa	
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	31.683.252,47
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	25,09%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636, Quadro E.1 - fls. 997, Quadro E.2- fls. 1024, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória - fls. 1071, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" - fls. 1100/1102 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro anexados em 22/08/2019.

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

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

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

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

Com efeito, o *Parquet* entende que, para que os restos pagar sejam considerados no cálculo do limite constitucional, somente deve ser computado o montante deles que tenha lastro financeiro na disponibilidade registrada no Fundo Municipal de Saúde ao término do exercício.

No caso do Município de Saquarema, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial divergiram daqueles apresentados pela instrução, sem, entretanto, apontarem para violação da norma constitucional: foi calculada em 24,96% a aplicação dos recursos de impostos e de transferências em ASPS.

A instrução assinalou a seguinte impropriedade, relativa às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município:

O município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte ordinários. No entanto, entende-se

que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte ordinários, pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Quanto à gestão dos recursos da saúde, a instrução registra que todo o montante, no valor de R\$ 75.105.986,88, foi gerido diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, tendo o município repassado a integralidade dos recursos para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12 (fl. 2.512).

No primeiro exame efetuado, o corpo técnico apurou 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. Constou de fl. 1099, unicamente uma declaração, firmada pelo Secretário Municipal de Saúde de Saquarema, atestando a remessa da prestação de contas do exercício de 2018 ao CMS para análise e considerações.

Em consulta ao site do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, verifica-se que o gestor não encaminhou o RAG para o Conselho de Saúde (Documento anexado em 29/08/2019 – fl.2.429).

Desta forma, o corpo instrutivo entendeu que tal fato deveria objeto da irregularidade e determinação, e conseqüente emissão de parecer prévio contrário as contas.

O Ministério Público Especial ratificou o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas (fl.2.618 do parecer datado de 08/10/2019), apontando, igualmente, a citada irregularidade.

Irresignada com as conclusões técnicas que propunham a rejeição das contas, a jurisdicionada apresentou documentação e justificativas, as quais passaram a integrar este processo por meio do Documento TCE-RJ n° 051.261-4/19.

O corpo técnico, à luz da defesa apresentada, assim se posicionou a respeito da Irregularidade n° 1 (Relatório do Corpo Instrutivo datado de 07/11/19):

Razões de Defesa: Alega o jurisdicionado ter sido encaminhada, através do documento “61. Parecer do Conselho Municipal de Saúde #1308627”, às fls. 1099, declaração do Secretário Municipal de Saúde à época, afirmando que a prestação de contas do exercício de 2018 tinha sido entregue ao Conselho Municipal de Saúde para análise, através do “Ofício 064/2019 do FMS”.

Na data de 29/10/2019, em virtude da decisão monocrática de 11/10/2019, a Controladoria Geral do Município encaminhou ofício ao Conselho solicitando providências e esclarecimentos quanto à manifestação conclusiva sobre as contas de 2018. Informa ainda que vem sendo solicitados a manifestação do Colegiado e o respectivo Parecer desde o encaminhamento das contas de governo do exercício em análise a esta Corte.

(...)

Análise: Em consulta procedida, na data de 05/11/2019, ao *site* do Ministério da Saúde no Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, verifica-se que o sistema não menciona o encaminhamento, por parte do Gestor, do Relatório Anual de Gestão (RAG) ao Conselho de Saúde.

Contudo, verifica-se o conteúdo do Ofício n° 50/2019, datado de 29/10/2019, do Conselho Municipal de Saúde ao Prefeito Municipal, em que o CMS informa:

“Saquarema, 29/10/2019

Ofício n° 50/2019 CMS.

Para: Controladoria Geral do Município.

Tendo em vista o recebimento do Ofício CGM n° 22/2019 entregue hoje, ao CMS, esclarecemos que este Conselho, em relação à prestação de contas do Governo exercício 2018, informamos que o processo referente às contas serão analisadas (*sic*) e, após análise, emitiremos parecer, considerando a Portaria n° 2135 de 25/12/2013, em seu artigo 2º, § 1º da referida Lei. Informamos, ainda, que estamos aguardando o recebimento por parte do Setor de Planejamento, do Programa Anual de 2018 (*sic*), para que possamos cumprir a sequência de acordo com a Portaria acima mencionada.”

A partir de tal ofício comprova-se as alegações do jurisdicionado (a prestação de contas foi entregue ao Conselho Municipal de Saúde), não obstante a ausência de atualização no SARGSUS.

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 2018, 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.

Conclusão: Diante do exposto, entendemos que a irregularidade foi sanada.

O Órgão Ministerial também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para essa irregularidade, concordando integralmente da sugestão do corpo técnico. Confira-se, a seguir, excerto do parecer datado em 06/11/19 (fl.2.722):

Inicialmente, deve ser registrado que, após o exame das justificativas apresentadas pela Jurisdicionada e a análise empreendida pelo d. corpo técnico no tocante à Irregularidade nº 01, o *Parquet* de Contas acompanha as respectivas conclusões, opinando pela adoção das medidas ali preconizadas.

Com respeito à ao não encaminhamento o parecer do Conselho Municipal de Saúde, o responsável logrou comprovar, por meio da documentação de defesa encaminhada, que a Controladoria Geral do Município encaminhou ofício ao Conselho Municipal de Saúde solicitando providências e esclarecimentos quanto à manifestação conclusiva sobre as contas de 2018. Informou, ainda, que vem sendo solicitado respectivo parecer desde o encaminhamento das contas de governo do exercício em análise a esta Corte.

Sobre esse tema, nos autos de prestação de contas de governo do Município de Barra do Piraí referente ao exercício de 2017, esta Corte de Contas **entendeu pelo afastamento da responsabilidade do gestor municipal**, pelo fato de não ter dado causa a qualquer irregularidade. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a Prestação de Contas do exercício de 2018, descumpre o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12 e será objeto de **expedição de ofício ao Ministério da Saúde**, para conhecimento do fato.

Dessa forma, estou **de acordo** com as posições manifestadas pelo corpo técnico e o Órgão Ministerial, no sentido de, no caso sob exame, **acatar as razões de defesa oferecidas e considerar elidida a irregularidade, sem prejuízo da expedição de ofício ao Ministério da Saúde para ciência do fato.**

Além disso, o Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiências públicas nas quais o gestor do SUS apresentou relatório detalhado, referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das cópias das atas acostadas às fls. 1.090/1.094. As audiências relativas aos 3º quadrimestre/2017 e 1º/2º quadrimestres de 2018 ocorreram nos meses de maio de 2018 e maio de 2019, respectivamente, **contrariando a legislação vigente**, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2018, maio/2018 e setembro/2018.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Ressalte-se que às fls. 1095/1097 foram juntados os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas.

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

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

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

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

Por essa razão, farei constar da conclusão de meu voto **comunicação** à Prefeita Municipal para que seja alertada para a adoção dessa metodologia de aferição de gastos em ASPS.

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

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 29-A, que o repasse à Câmara Municipal, em montante superior aos limites definidos no mesmo artigo, bem como o

repassa a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária constituem crime de responsabilidade do prefeito municipal.

O Município de Saquarema possuía, em 2017¹⁰, 85.175 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Esse dispositivo limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	68.108.518,50
(B) TRANSFERÊNCIAS	64.749.669,90
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	3.938.931,50
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	128.919.256,90
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	9.024.347,98
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2018 (F + G)	9.024.347,983

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1176/1183 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 850.

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

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repassa recebido (B)	Repassa recebido acima do limite C = (B - A)
9.024.347,98	9.025.030,62	682,64 ¹

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 857 e 874.

Nota¹: a diferença apurada pode ser considerada **imaterial**.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

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

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2018 era de R\$ 9.051.536,07.

Contudo, tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele autorizado na CRFB/88 - R\$ 9.024.347,98.

2.6 - Aplicações dos recursos dos Royalties

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

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

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

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

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.894-5/19
RUBRICA Fls.:

I - Transferência da União		103.481.825,98
Compensação financeira de recursos hídricos	0,00	
Compensação financeira de recursos minerais	1.975,68	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural	103.479.850,30	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	102.947.729,8	
	2	
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00	
Participação especial	0,00	
Fundo especial do petróleo	532.120,48	
II - Transferência do Estado		1.961.517,29
III - Outras compensações financeiras		0,00
IV - Subtotal		105.443.343,27
V - Aplicações financeiras		615.576,70
VI - Total das receitas (IV + V)		106.058.919,97

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636.

Ainda com relação às receitas em questão, o corpo instrutivo assinala que o Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (fls.624/636) e no balancete às fl. 1155 não registram arrecadação de receitas oriundas dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, diploma legal que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

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

Especificamente para a área de educação, o inciso II, em combinação com o § 3º, ambos do art. 2º da citada Lei n.º 12.858/2013, estabelecem a destinação de um percentual de 75% dos recursos de royalties e de participações especiais provenientes dos contratos de exploração de petróleo na área do Pré-Sal, assinados a partir de 03 de dezembro de 2012.

Ocorre que, segundo planilha encaminhada pela Agência Nacional do Petróleo - ANP (Anexado em 29/08/2019), desde 27.11.2018 o Município de SAQUAREMA 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\$16.531.988,06.

Por essa razão, em que pese o fato de o ingresso de tais recursos ter iniciado em 27/11/2018, o corpo técnico entende que persiste a obrigação do cumprimento do

percentual de 25% na saúde, e 75% na educação, sendo necessário que o município promova, a partir do exercício de 2019, o cumprimento do art. 2º, §3º da Lei Federal n.º 12.858/13, bem como que providencie a criação de código de fonte específica de recursos para a correta evidencição da receita auferida, tudo isso a ser avaliado quando do exame da prestação de contas do governo de 2019. Por fim, a instrução propõe que tais fatos sejam objeto de **comunicação** à atual Prefeita do município.

O *Parquet* de Contas, às fls. 2.564/2.565 de seu parecer datado de 08/10/2019, acrescentou:

Enfatizamos que, nos termos do art. 4º da Lei Federal n.º 12.858/13, os recursos previstos na referida lei **serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na CRFB/88.**

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

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Prosseguindo, as receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.2.522):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		85.112.090,16
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	85.112.090,16	
II - Despesas de capital		22.564.567,78
Investimentos	22.564.567,78	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		107.676.657,94

Fonte: Quadro F.1 - fls. 1803.

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

Além disso, segundo o que consta no arquivo digital “66 - Repasse de *Royalties* para Capitalização do RPPS” - fl.1.175, anexado em 22/04/19, não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o regime próprio de previdência social.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.2.524):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
343.930.780,04	106.058.919,97	237.871.860,07	30,84%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 624/636.

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

3 - GESTÃO FISCAL

3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl.1.019:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	R\$
			Atendido OU Não atendido
Receitas	331.708.890,00	352.449.769,50	
Despesas	330.021.660,00	314.463.852,60	
Resultado primário	10.588.474,57 ¹	37.836.674,80	Atendido
Resultado nominal	1.687.230,00	-54.031.387,70	Atendido
Dívida consolidada líquida	3.815.546,00	-76.840.256,60	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO - fls. 254/288, processo TCE-RJ n.º 209.462-2/19 - RREO 6º bimestre/2018 e processo TCE-RJ n.º 209.461-8/19 - RGF 3º Quadrimestre/2018.

Nota¹: Informa o jurisdicionado que a previsão de Resultado Primário para o exercício de 2018 **foi corrigida**, quando da publicação da LOA 2018, para R\$10.588.474,57

A instrução informa, ainda que, em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro, maio e setembro de 2018, cujas Atas encontram-se às fls.1.287/1.298.

Entretanto, a audiência relativa ao 2º quadrimestre de 2018 ocorreu no mês de abril/19, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessa reunião no mês de setembro/2018.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro (3º quadrimestre/2017), maio (1º quadrimestre/2018) e abril/19 (2º quadrimestre/2018) foram anexados às fls. 1299/1302.

4 - RESUMO

Inicialmente, o corpo instrutivo e o douto Ministério Público manifestaram-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo do município de Saquarema, exercício de 2018, em face da ocorrência da seguinte irregularidade:

- não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde, em desacordo com o previsto no artigo 33 da Lei n.º 8.080/90.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo e o Órgão Ministerial reformaram seus entendimentos e manifestaram-se pela emissão de parecer prévio favorável, por entenderem que as razões de defesa apresentadas pelo responsável lograram elidir, por completo, a irregularidade referente ao não encaminhamento do parecer do Conselho Municipal de Saúde.

Com efeito, em face dessa irregularidade, o responsável logrou comprovar, por meio da documentação de defesa encaminhada, que Controladoria Geral do Município encaminhou ofício ao Conselho Municipal de Saúde solicitando providências e

esclarecimentos quanto à manifestação conclusiva sobre as contas de 2018. Informou, ainda, que vem sendo solicitado respectivo parecer desde o encaminhamento das contas de governo do exercício em análise a esta Corte.

Por oportuno, sobre esse tema, destaco que nos autos de prestação de contas de governo do Município de Barra do Piraí referente ao exercício de 2017, esta Corte de Contas **entendeu pelo afastamento da responsabilidade do gestor municipal**, por não se lhe poder imputar a responsabilidade pela ausência. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a Prestação de Contas do exercício de 2018, descumpra o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12 e será objeto de **expedição de ofício ao Ministério da Saúde** para conhecimento do fato.

Dessa forma, estou **de acordo** com as posições manifestadas pelo corpo técnico e o Órgão Ministerial, no sentido de, no caso sob exame, **acatar as razões de defesa oferecidas e considerar elidida a irregularidade.**

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos.
Resultado Orçamentário	Consolidado: superávit de R\$ 38,0 milhões Sem o RPPS: superávit R\$ 34,2 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: superávit de R\$ 69,7 milhões Sem RPPS e Câmara: superávit em R\$ 42,7 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	-23,23% no 3º quadrimestre de 2018
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	39,44% no 3º quadrimestre de 2018
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	29,68%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	69,51%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	95,76%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	25,09%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara respeitou o limite

	constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.

5 - CONCLUSÃO

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

Minha parcial divergência em relação ao sugerido pelo corpo instrutivo refere-se à exclusão da **ressalva e determinação n° 7**, referente à abertura de crédito adicional sem a utilização da totalidade do superávit financeiro do FUNDEB do exercício anterior.

Já com relação ao *Parquet* de Contas, a divergência reside no fato de não acompanhar a proposta de determinações à SGE, substituindo-se por ciência, para que a própria instância instrutiva possa avaliar a pertinência e a oportunidade das medidas preconizadas. Assim,

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional n° 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da chefe do Poder Executivo do Município de Saquarema, Senhora **MANOELA RAMOS DE SOUZA GOMES ALVES**, referentes ao exercício de 2018, com as seguintes **RESSALVAS** e **DETERMINAÇÕES**:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA N.º 01

- o valor do orçamento final apurado (R\$358.791.099,14), com base na movimentação de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$359.020.804,60) e com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 (R\$359.020.804,60);

DETERMINAÇÃO N.º 01

- observar para que o orçamento final do município, apurado com base na movimentação de abertura de créditos adicionais, guarde paridade com o registrado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre e com os demonstrativos contábeis consolidados, em face do disposto no artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64;

RESSALVA N.º 02

- o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento da meta fiscal do 2º quadrimestre no mês de ABRIL/19, portanto, fora do prazo estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00, que determina a realização dessa reunião no mês de setembro;

DETERMINAÇÃO N.º 02

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

RESSALVA N.º 03

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

DETERMINAÇÃO N.º 03

- observar o correto registro dos saldos do *superávit/déficit* financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do *Superávit/Déficit* Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16;

RESSALVA N.º 04

- divergência de R\$178.620.225,70 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$881.447.567,92) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$702.921.566,75);

DETERMINAÇÃO N.º 04

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

RESSALVA N.º 05

- a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$326.757.941,84) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$330.807.750,64);

DETERMINAÇÃO N.º 05

- 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 artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

RESSALVA N.º 06

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

DETERMINAÇÃO N.º 06

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

RESSALVA N.º 07

- realização das Audiências Públicas para avaliação das metas fiscais relativas ao 1º quadrimestre de 2018 e 2º quadrimestre de 2018, promovidas pelo gestor do SUS, em períodos não condizentes com o disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

DETERMINAÇÃO N.º 07

- para que o Executivo Municipal envie esforços no sentido de promover as audiências públicas, por intermédio do gestor do SUS, na periodicidade estabelecida no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

RESSALVA N.º 08

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

DETERMINAÇÃO N.º 08

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

RESSALVA N.º 09

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

DETERMINAÇÃO N.º 09

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

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

governamental, além de **apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de governo;**

III - pela **COMUNICAÇÃO** à Senhora Manoela Ramos de Souza Gomes Alves, atual Prefeita Municipal de Saquarema, para que seja alertada:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(x) quanto à necessidade de adoção de **providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social (RPPS)**, em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, **ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, ao Instituto de Previdência do Município, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, a partir das contas de governo**

do exercício de 2019, a serem encaminhadas ao TCE em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;

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

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

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

(i) verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996) pela Prefeitura de Saquarema - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão

sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos em lei;

(ii) pondere sobre a pertinência de incluir no escopo de futuras fiscalizações no RPPS do município de Saquarema 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 n° 3214/2018 (relacionadas à temática “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”), aprovada pela Resolução n° 05/2018;

(iii) pondere sobre a pertinência de proceder à análise nos autos do processo da próxima prestação de Contas de Governo Municipal dos temas estabelecidos nas Diretrizes de Controle Externo Atricon n° 3214/2018 (relacionadas à temática “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”), aprovada pela Resolução Atricon n° 05/2018.

V - 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 artigo 33 da Lei n.º 8.080/90;

VI - pelo ARQUIVAMENTO do processo.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMAN
RELATORA

Documento assinado digitalmente