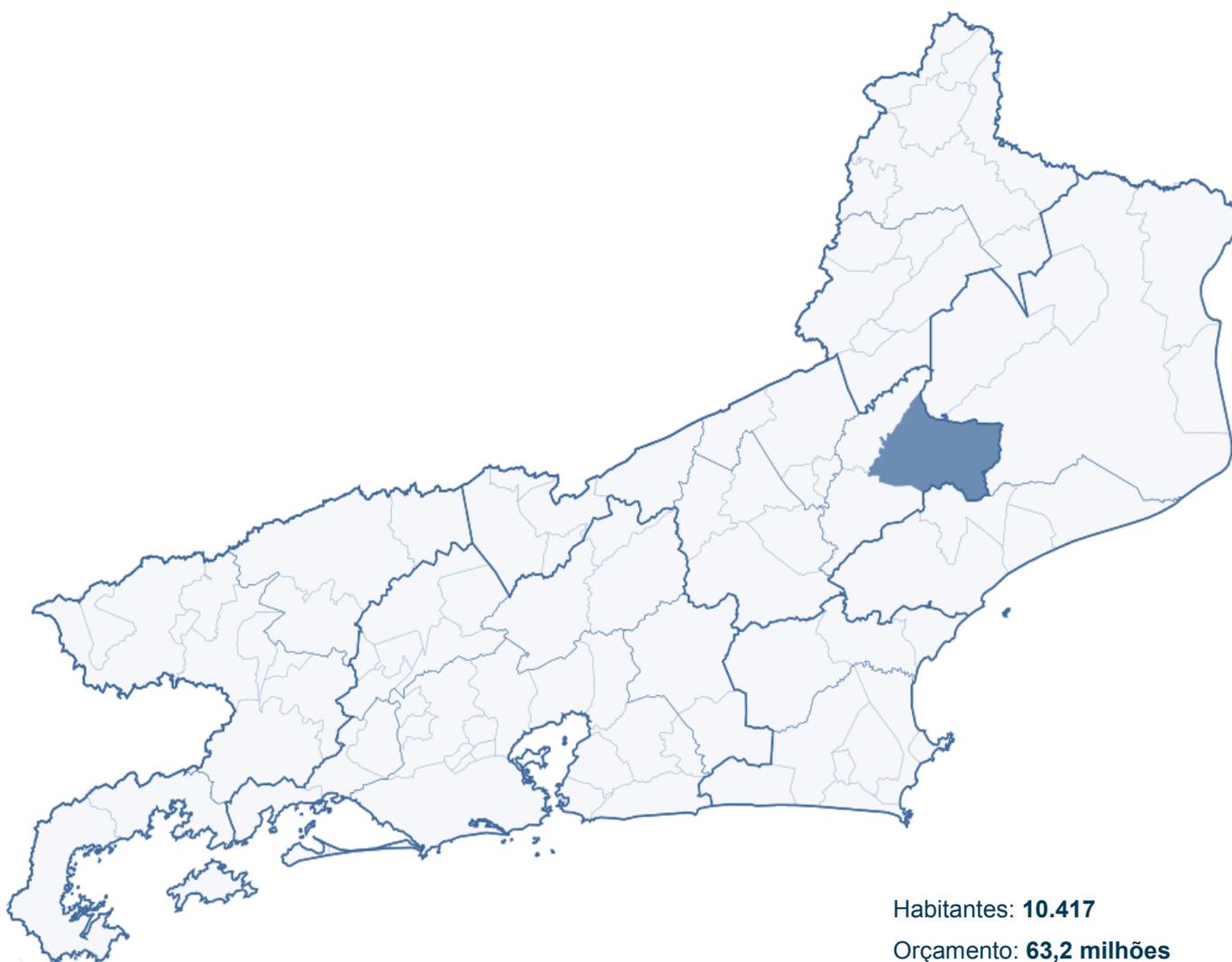


# PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE SANTA MARIA MADALENA

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: 10.417

Orçamento: 63,2 milhões

**TCERJ**  
TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**CARLOS ALBERTO DE MATOS BOTELHO**

PREFEITO

EXERCÍCIO  
2018



**LISTA DE TABELAS**

<i>Tabela 1 — Composição de Órgãos e Entidades do Município</i>	11
<i>Tabela 2 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município</i>	12
<i>Tabela 3 — Limite de Crédito Suplementar</i>	15
<i>Tabela 4 — Suplementações ao Orçamento</i>	15
<i>Tabela 5 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)</i>	16
<i>Tabela 6 — Alterações Orçamentárias</i>	17
<i>Tabela 7 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2018</i>	18
<i>Tabela 8 — Composição das Receitas Orçamentárias</i>	18
<i>Tabela 9 — Variação da Dívida Ativa</i>	20
<i>Tabela 10 — Cobrança da Dívida Ativa</i>	20
<i>Tabela 11 — Receitas de Competência do Município</i>	20
<i>Tabela 12 — Execução Orçamentária da Despesa</i>	22
<i>Tabela 13 — Despesa Executada por Função</i>	22
<i>Tabela 14 — Despesas Executadas em 2018</i>	23
<i>Tabela 15 — Despesas Correntes</i>	23
<i>Tabela 16 — Restos a Pagar</i>	24
<i>Tabela 17 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa</i>	25
<i>Tabela 18 — Metas Fiscais para o Exercício</i>	26
<i>Tabela 19 — Resultado Orçamentário</i>	26
<i>Tabela 20 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro</i>	27
<i>Tabela 21 — Evolução do Resultado Financeiro</i>	28
<i>Tabela 22 — Balanço Patrimonial Consolidado</i>	30
<i>Tabela 23 — Resultado Patrimonial</i>	31
<i>Tabela 24 — Situação Patrimonial Líquida</i>	31
<i>Tabela 25 — Repasses ao RGPS</i>	35
<i>Tabela 26 — Cálculo da Receita Corrente Líquida</i>	36
<i>Tabela 27 — Evolução da Dívida Consolidada</i>	36
<i>Tabela 28 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal</i>	38
<i>Tabela 29 — Evolução das Despesas com Pessoal</i>	39
<i>Tabela 30 — Desempenho — RCL versus DP</i>	39
<i>Tabela 31 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação</i>	43
<i>Tabela 32 — Sigfis x Contabilidade Educação</i>	44
<i>Tabela 33 — Demonstrativo do Total das Despesas Realizadas em MDE — Função 12</i>	44
<i>Tabela 34 — Gasto com Educação por Aluno</i>	45
<i>Tabela 35 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais</i>	45

---

<i>Tabela 36 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica</i>	46
<i>Tabela 37 — Resultado do Ideb</i>	47
<i>Tabela 38 — Resultado das Transferências do Fundeb</i>	51
<i>Tabela 39 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério</i>	52
<i>Tabela 40 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb</i>	53
<i>Tabela 41 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2019</i>	53
<i>Tabela 42 — Sigfis X Contabilidade Saúde</i>	58
<i>Tabela 43 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa</i>	58
<i>Tabela 44 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS</i>	60
<i>Tabela 45 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2017</i>	62
<i>Tabela 46 — Repasse Permitido x Repasse Recebido</i>	63
<i>Tabela 47 — Orçamentação e Execução do Repasse</i>	64
<i>Tabela 48 — Receitas de Royalties</i>	66
<i>Tabela 49 — Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties</i>	67
<i>Tabela 50 — Grau de Dependência dos Recursos de Royalties</i>	69

**SUMÁRIO**

<b>1</b>	<b>RELATÓRIO</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>VOTO</b>	<b>9</b>
<b>2.1</b>	<b>Introdução</b>	<b>9</b>
<b>2.2</b>	<b>Aspectos Formais</b>	<b>11</b>
2.2.1	Estrutura Administrativa do Município	11
2.2.2	Prazo de Envio da Prestação de Contas	11
2.2.3	Instrumentos de Planejamento	12
2.2.4	Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal	12
2.2.5	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	13
<b>2.3</b>	<b>Planejamento Orçamentário</b>	<b>13</b>
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	13
2.3.2	Plano Plurianual (PPA)	14
2.3.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	14
2.3.4	Lei Orçamentária Anual (LOA)	14
2.3.5	Alterações Orçamentárias	15
2.3.6	Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais	16
2.3.7	Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias	16
<b>2.4</b>	<b>Receitas</b>	<b>17</b>
2.4.1	Receita Arrecadada <i>versus</i> Receita Prevista	17
2.4.2	Composição da Receita Arrecadada	18
2.4.3	Receita da Dívida Ativa	19
2.4.4	Receitas de Competência do Município	20
2.4.5	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	21
<b>2.5</b>	<b>Despesas</b>	<b>22</b>
2.5.1	Execução Orçamentária da Despesa	22
2.5.2	Metas Fiscais	25
2.5.3	Resultado Orçamentário	26
2.5.4	Resultado Financeiro	27
<b>2.6</b>	<b>Resultado Patrimonial</b>	<b>29</b>
2.6.1	Balanço Patrimonial	29
2.6.2	Resultado do Exercício	31
2.6.3	Situação Patrimonial Líquida	31
<b>2.7</b>	<b>Previdência</b>	<b>34</b>
2.7.1	Resultado Previdenciário	34
2.7.2	Contribuições Previdenciárias	34

---

<b>2.8</b>	<b>Limites Constitucionais e Legais</b>	<b>35</b>
2.8.1	Receita Corrente Líquida (RCL)	35
2.8.2	Dívida Consolidada ou Fundada	36
2.8.3	Regra de Ouro	37
2.8.4	Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	37
2.8.5	Limite para Concessão de Garantia	38
2.8.6	Despesas com Pessoal	38
2.8.7	Educação	39
2.8.8	Saúde	56
2.8.9	Repasse Financeiro para a Câmara Municipal	62
<b>2.9</b>	<b>Demais Aspectos Relevantes</b>	<b>64</b>
2.9.1	Conselho de Alimentação Escolar	64
2.9.2	Conselho Municipal de Assistência Social	65
2.9.3	<i>Royalties</i>	65
2.9.4	Transparência na Gestão Fiscal	69
2.9.5	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)	72
<b>2.10</b>	<b>Controle Interno</b>	<b>73</b>
2.10.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior	74
2.10.2	Certificado de Auditoria	75
<b>3</b>	<b>CONCLUSÃO E VOTO</b>	<b>76</b>

## 1 RELATÓRIO

**PROCESSO:** TCE-RJ nº 206.991-2/19  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA MADALENA  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO — EXERCÍCIO DE 2018  
**GESTOR:** CARLOS ALBERTO DE MATOS BOTELHO — PREFEITO MUNICIPAL

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PROPOSTAS DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL. DIVERGÊNCIAS CONTÁBEIS RELEVANTES. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. COMUNICAÇÃO AO RESPONSÁVEL PELA CONTABILIDADE. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.**

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Santa Maria Madalena, relativa ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Carlos Alberto de Matos Botelho, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 125, incisos I e II, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (2ª CAC) formalizou Ofício Regularizador (Processo TCE-RJ nº 207.240-8/19), apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão Plenária de 08/05/2019.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os documentos solicitados, constituindo o Documento TCE-RJ

nº 23.386-8/19 e, diante disso, o referido processo foi desapensado das presentes contas e arquivado em Sessão de 02/09/2019.

Após análise, o Corpo Técnico e o Ministério Público Especial (MPE) manifestam-se pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Governo do Município de Santa Maria Madalena, relativas ao exercício de 2018, com Ressalvas, Determinações, Recomendações e Comunicações.

Propõe o *Parquet*, ainda, a inclusão das seguintes Ressalvas, com as consequentes Determinações:

**RESSALVA Nº 12**

*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 12**

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

**RESSALVA N.º 13**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 13**

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

Por fim, propõe a inclusão da seguinte Determinação à SGE:

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

a) *verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996) pela Prefeitura de Santa Maria Madalena - 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.***

Concluída a análise pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) e pelo Ministério Público Especial, em Decisão Monocrática de 30/08/2019, mediante Comunicação, concedi ao responsável a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se assim julgasse necessário, apresentasse defesa, nos termos do art. 45, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Em atendimento aos termos da referida Comunicação, o Prefeito Municipal, Sr. Carlos Alberto de Matos Botelho, foi cientificado da referida decisão e protocolizou, tempestivamente, em 12/09/2019, suas razões de defesa, objeto do Documento TCE-RJ nº 42.416-6/19.

Ressalto que o Prefeito não trouxe aos autos argumentos quanto ao mérito das Ressalvas apontadas pelas instâncias instrutivas, limitando-se apenas a informar que tem envidado esforços para cumprir os limites constitucionais e legais estabelecidos.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 17/10/2019.

**É o Relatório. Passo ao meu Voto.**

## 2 VOTO

### 2.1 Introdução

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

[...]

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

## 2.2 Aspectos Formais

### 2.2.1 Estrutura Administrativa do Município

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

**Tabela 1 — Composição de Órgãos e Entidades do Município**

Administração Direta		
Órgão	Operacionalizado (sim/não)	Contabilidade segregada (sim/não)
Prefeitura Municipal		
Câmara Municipal		
Fundo Municipal de Turismo	SIM	SIM
Fundo Municipal de Saúde	SIM	SIM
Fundo Municipal de Assistência e Promoção Social	SIM	SIM
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	SIM	SIM
Fundo Municipal de Meio Ambiente	SIM	SIM
Fundo Municipal do Idoso	SIM*	SIM
Administração Indireta		
NÃO POSSUI		
Empresas Públicas Dependentes		
NÃO POSSUI		
Empresas Públicas Não Dependentes		
NÃO POSSUI		

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos (SCAP), Relação de órgãos da Administração Municipal – fl. 06 e Modelo 10 – Quadro evidenciando a consolidação dos demonstrativos contábeis à fl. 712.

**Nota 1:** apesar do declarado pelo jurisdicionado, por meio da relação de órgãos da Administração Municipal, acostada à fl. 11, os Órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como as Empresas Públicas Dependentes, possuem contabilidade segregada dos registros contábeis da Prefeitura.

**Nota 2:** o Fundo Municipal do Idoso não apresentou movimentação no exercício.

### 2.2.2 Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas em exame foi encaminhada em 05/04/2019, portanto, de forma tempestiva, conforme prazo fixado no art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, uma vez que a Lei Orgânica não dispõe de forma diversa, visto que a Sessão Legislativa de 2019 foi inaugurada em 04/02/2019.

### 2.2.3 Instrumentos de Planejamento

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

**Tabela 2 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município**

Descrição	Arquivo	Fls.
Plano Plurianual – PPA	Lei do Plano Plurianual	07/280
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias	281/307
Lei Orçamentária Anual – LOA	Lei dos Orçamentos Anuais	308/404

Os instrumentos de planejamento do Município de Santa Maria Madalena serão detalhados nos subcapítulos a seguir.

### 2.2.4 Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal

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

Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – Exercício de 2018		
Descrição	Processo TCE-RJ nº	Impedimento de análise / Motivo
1º bimestre	212.581-5/18	(*)
2º bimestre	221.085-6/18	-
3º bimestre	227.592-1/18	(*)
4º bimestre	233.863-2/18	-
5º bimestre	237.859-9/18	(*)
6º bimestre	204.140-1/19	-

Relatório de Gestão Fiscal – RGF – Exercício de 2018		
Descrição	Processo TCE-RJ nº	Impedimento de análise / Motivo
1º quadrimestre	221.086-0/18	-
2º quadrimestre	233.860-0/18	-
3º quadrimestre	204.143-3/19	-

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

## **2.2.5 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis**

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

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

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

## **2.3 Planejamento Orçamentário**

### **2.3.1 Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal**

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

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

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

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

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

### 2.3.1.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

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

## 2.3.2 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2018/2021, foi instituído pela Lei Municipal nº 2.074/17, e definiu as prioridades estratégicas de Governo.

## 2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2018, foi estabelecida por meio da Lei Municipal nº 2.050/17.

## 2.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município, para o exercício de 2018, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 2.075/17, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 54.172.027,36 (cinquenta e quatro milhões, cento e setenta e dois mil, vinte e sete reais e trinta e seis centavos), contemplando os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

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

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

### 2.3.4.1 Autorização para a abertura de créditos adicionais

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

**Tabela 3 — Limite de Crédito Suplementar**

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	<b>54.172.027,36</b>
Limite para abertura de créditos suplementares	<b>30,00%</b> <b>16.251.608,21</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual – fls. 308/404.

## 2.3.5 Alterações Orçamentárias

### 2.3.5.1 Autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Corpo Instrutivo elabora tabela com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 10.739.918,71 (dez milhões, setecentos e trinta e nove mil, novecentos e dezoito reais e setenta e um centavos), encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme, resumidamente, é apresentado a seguir:

**Tabela 4 — Suplementações ao Orçamento**

Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	10.739.918,71
		Excesso - Outros	0,00
		Superávit	0,00
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>10.739.918,71</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>			<b>10.739.918,71</b>
(D) Limite autorizado na LOA			16.251.608,21
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>			<b>0,00</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual – fls. 308/404 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fl. 405.

### 2.3.5.2 Autorizados por Leis Específicas

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

### 2.3.6 Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais

A seguir demonstra-se o resultado orçamentário apurado ao final do exercício:

**Tabela 5 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)**

Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	2.804.171,62
II - Receitas arrecadadas	55.461.906,76
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>58.266.078,38</b>
IV - Despesas empenhadas	56.875.016,20
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>56.875.016,20</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>1.391.062,18</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18; Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088 e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 613/672.

Nota1: o Município de Santa Maria Madalena não possui RPPS.

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

### 2.3.7 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 63.250.641,60 (sessenta e três milhões, duzentos e cinquenta mil,

seiscentos e quarenta e um reais e sessenta centavos) em relação ao orçamento inicial, conforme demonstrado na tabela seguinte:

**Tabela 6 — Alterações Orçamentárias**

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	<b>54.172.027,36</b>
(B) Alterações:	21.055.357,95
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	16.266.833,95
Créditos especiais	4.788.524,00
(C) Anulações de dotações	11.976.743,71
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>63.250.641,60</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei nº 4.320/64	63.250.641,60
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>0,00</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018	63.241.791,60
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>	<b>8.850,00</b>

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 613/672 e Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018, Processo TCE-RJ nº 204.140-1/19.

O montante do orçamento final apurado não guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado) e com o montante registrado no Anexo 1 (Balanço Orçamentário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, relativo ao 6º bimestre de 2018, razão pela qual farei constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

## 2.4 Receitas

### 2.4.1 Receita Arrecadada *versus* Receita Prevista

O comportamento da arrecadação municipal, no exercício de 2018, tendo por parâmetro a previsão inicial, resultou em um excesso de arrecadação, no montante de R\$ 1.289.879,40 (um milhão, duzentos e oitenta e nove mil, oitocentos e setenta e nove reais e quarenta centavos), conforme a tabela a seguir:

**Tabela 7 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2018**

Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	53.956.027,36	53.956.027,36	54.420.341,76	464.314,40	0,86%
Receitas de capital	216.000,00	216.000,00	1.041.565,00	825.565,00	382,21%
Receita intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	-
<b>Total</b>	<b>54.172.027,36</b>	<b>54.172.027,36</b>	<b>55.461.906,76</b>	<b>1.289.879,40</b>	<b>2,38%</b>

Fonte: Previsão inicial – Lei Orçamentária Anual – fls. 308/404 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088.

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

O montante da receita arrecadada, registrada no Balanço Orçamentário Consolidado, guarda paridade com o Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada) e com o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2018.

#### 2.4.2 Composição da Receita Arrecadada

As receitas tributárias do Município respondem por 3,00% (três por cento) do total arrecadado em 2018, registrando um percentual inferior ao apurado no exercício de 2017.

As receitas decorrentes de transferências, as quais constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, representam 96,41% (noventa e seis vírgula quarenta e um por cento) do total arrecadado, sendo inferior ao percentual arrecadado no exercício financeiro anterior.

**Tabela 8 — Composição das Receitas Orçamentárias**

Descrição	Valor arrecadado em 2018 R\$	Participação em relação à receita total (Em %)	
		2018	2017
Receitas tributárias	1.665.777,92	3,00%	3,35%
Receitas de transferências	53.473.004,66	96,41%	95,45%
Outras receitas	329.903,40	0,59%	1,20%
(-) Deduções da receita - outras	6.779,22	-0,01%	0,00%
<b>Receita total</b>	<b>55.461.906,76</b>	<b>100,00%</b>	
(-) Receitas intraorçamentárias	0,00		
<b>Receita efetivamente arrecadada</b>	<b>55.461.906,76</b>		

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088 e Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18.

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

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

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

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

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

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

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

### **2.4.3 Receita da Dívida Ativa**

O valor arrecadado em dívida ativa, no exercício de 2018, representou 1,50% (um vírgula cinquenta por cento) do saldo existente em 2017. As contas<sup>3</sup> de dívida ativa tributária e não tributária registram um aumento em seu saldo da ordem de 20,60% (vinte vírgula sessenta por cento) em relação ao exercício anterior, conforme tabelas a seguir:

---

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

**Tabela 9 — Variação da Dívida Ativa**

Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Saldo atual - 2018 (B) R\$	Variação % C = B/A
4.127.387,53	4.977.664,67	20,60%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18 e Balanço Patrimonial Consolidado – fl. 678.

**Tabela 10 — Cobrança da Dívida Ativa**

Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Valor arrecadado em 2018 (B) R\$	EM % C = B/A
4.127.387,53	61.793,15	1,50%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088.

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

Cabe ressaltar que o Município de Santa Maria Madalena informa, ainda, ter adotado providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação.

#### 2.4.4 Receitas de Competência do Município

As receitas diretamente arrecadadas pelo Município, em comparação ao total da receita corrente, representaram 3,05% (três vírgula zero cinco por cento) do total:

**Tabela 11 — Receitas de Competência do Município**

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Previsão Atualizada (A)	Arrecadação (B)	% Arrecadado (B/A)
ITR diretamente arrecadado	0,00	0,00	0,00
IPTU	700.000,00	272.445,85	39%
IRRF	1.200.000,00	298.012,68	25%
ITBI	1.000.000,00	208.336,70	21%
ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	556.251,24	567.101,52	102%
Taxas	1.400.000,00	252.148,25	18%
Contribuição Melhoria	0,00	0,00	0,00
Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	0,00	0,00	0,00
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc.)	0,00	0,00	0,00
Multa e juros de mora dos tributos	350.092,03	20.842,66	6%
Multa e juros de mora da dívida ativa dos tributos	1.447,14	24.413,04	1687%
Dívida ativa de tributos	1.500.000,00	43.396,01	3%
<b>(A) Subtotal</b>	<b>6.707.790,41</b>	<b>1.686.696,71</b>	25%
(B) Deduções da Receita	0,00	27.697,91	0,00
<b>(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)</b>	<b>6.707.790,41</b>	<b>1.658.998,80</b>	25%
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS		54.420.341,76	
<b>(E) Percentual alcançado (C/D)</b>		<b>3,05%</b>	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088.

## 2.4.5 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

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

Conforme informação da Coordenadoria de Controle da Receita (CCR), as verificações das providências adotadas quanto às irregularidades e ineficiências identificadas na gestão dos tributos municipais se encontram em fase de monitoramento, nos autos dos Processos TCE-RJ nºs 226.473-0/17 (ISS) e 227.384-0/17 (IPTU e ITBI).

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

No Município de Santa Maria Madalena, a Gestão do Crédito Tributário foi verificada por meio da Fiscalização nº 029/19, onde estão sendo descritas as inconsistências e oportunidades de melhoria no que tange aos procedimentos referentes à cobrança administrativa, créditos prescritos e registro do crédito tributário.

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

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

## 2.5 Despesas

### 2.5.1 Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2018 representaram 89,92% (oitenta e nove vírgula noventa e dois por cento) das despesas autorizadas, resultando numa economia orçamentária de R\$ 6.375.618,84 (seis milhões, trezentos e setenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais e oitenta e quatro centavos), conforme tabela a seguir:

**Tabela 12 — Execução Orçamentária da Despesa**

Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Despesas correntes	49.133.536,98	54.866.213,73	51.060.599,01	47.680.057,11	46.871.061,05	93,06%	3.805.614,72
Despesas de capital	5.038.490,38	8.384.421,31	5.814.417,19	2.473.070,77	2.393.409,42	69,35%	2.570.004,12
Despesa intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>54.172.027,36</b>	<b>63.250.635,04</b>	<b>56.875.016,20</b>	<b>50.153.127,88</b>	<b>49.264.470,47</b>	<b>89,92%</b>	<b>6.375.618,84</b>

Fonte: Dotação inicial – Lei Orçamentária Anual – fls. 308/404, Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 613/672 e Balanço Orçamentário – fls. 673/675.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

O Anexo 1 do RREO, referente ao 6º bimestre de 2018, registra uma despesa empenhada de R\$ 56.875.016,20 (cinquenta e seis milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, dezesseis reais e vinte centavos), consoante o evidenciado nos demonstrativos contábeis, conforme apresentado na tabela anterior.

Verifica-se que as funções Saúde e Educação foram responsáveis por 47,08% (quarenta e sete vírgula zero e oito por cento) das despesas do Município, conforme tabela a seguir:

**Tabela 13 — Despesa Executada por Função**

Código	Função	Despesa empenhada R\$	% em relação ao total
12	Educação	14.658.832,97	25,77%
10	Saúde	12.122.058,47	21,31%
04	Administração	10.541.639,35	18,53%
09	Previdência Social	4.146.901,55	7,29%
15	Urbanismo	3.703.776,66	6,51%
01	Legislativa	2.672.381,89	4,70%
23	Comércio e Serviço	1.817.129,86	3,19%

26	Transportes	1.550.490,96	2,73%
20	Agricultura	1.298.984,43	2,28%
06	Segurança Pública	1.181.534,37	2,08%
08	Assistência Social	1.161.829,52	2,04%
11	Trabalho	876.633,07	1,54%
18	Gestão Ambiental	546.554,69	0,96%
14	Direitos da Cidadania	211.858,00	0,37%
24	Comunicações	162.280,07	0,29%
13	Cultura	150.287,54	0,26%
27	Desporto e Lazer	61.410,18	0,11%
17	Saneamento	10.432,62	0,02%
<b>TOTAL</b>		<b>56.875.016,20</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 597/603.

As despesas correntes representaram 89,78% (oitenta e nove vírgula setenta e oito por cento) das despesas executadas no exercício sob análise, enquanto as despesas de capital responderam por 10,22% (dez vírgula vinte e dois por cento), conforme a tabela seguinte:

**Tabela 14 — Despesas Executadas em 2018**

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2018	2017
Despesas correntes	51.060.599,01	<b>89,78%</b>	<b>95,84%</b>
Despesas de capital	5.814.417,19	<b>10,22%</b>	<b>4,16%</b>
<b>Total</b>	<b>56.875.016,20</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18 e Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 673/675.

Em relação às despesas correntes, 60,07% (sessenta vírgula zero sete por cento) delas foram aplicadas em despesas com pessoal e encargos, conforme evidenciado na tabela seguinte:

**Tabela 15 — Despesas Correntes**

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2018	2017
Pessoal e encargos	30.672.481,96	<b>60,07%</b>	<b>64,06%</b>
Juros e encargos da dívida	0,00	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
Outras despesas correntes	20.388.117,05	<b>39,93%</b>	<b>35,94%</b>
<b>Total das despesas correntes</b>	<b>51.060.599,01</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18 e Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 673/675.

Quanto às despesas de capital, 75,82% (setenta e cinco vírgula oitenta e dois por cento) foram aplicadas em investimentos.

Por fim, vale destacar que os investimentos do Município, no exercício de 2018, responderam por 7,75% (sete vírgula setenta e cinco por cento) das despesas totais realizadas, representando uma maior parte do orçamento em comparação ao verificado no exercício anterior, conforme evidenciado na instrução do Corpo Técnico.

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

A tabela seguinte apresenta o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 1.296.255,56 (um milhão, duzentos e noventa e seis mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos), segundo os quadros anexos ao Balanço Orçamentário:

**Tabela 16 — Restos a Pagar**

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2017				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	102.794,00	649.190,91	-	649.190,91	0,00	102.794,00
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	1.370.536,86	2.911.324,12	2.760.524,42	2.759.992,63	327.875,00	1.193.461,56
<b>Total</b>	<b>1.473.330,86</b>	<b>3.560.515,03</b>	<b>2.760.524,42</b>	<b>3.409.183,54</b>	<b>327.875,00</b>	<b>1.296.255,56</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 673/675.

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

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

O Município, desconsiderando os valores relativos à Câmara Municipal, inscreveu, sem a devida disponibilidade de caixa, o montante de R\$ 1.072.454,69 (um milhão, setenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e nove centavos) em restos a pagar não processados.

**Tabela 17 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa**

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor 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)	9.859.389,74	102.794,00	888.657,41	1.193.461,56	2.025.043,14	5.649.433,63	6.721.888,32	1.072.454,69
Câmara Municipal (II)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RPPS (III)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Valor Considerado (IV) = (I-II-III)</b>	<b>9.859.389,74</b>	<b>102.794,00</b>	<b>888.657,41</b>	<b>1.193.461,56</b>	<b>2.025.043,14</b>	<b>5.649.433,63</b>	<b>6.721.888,32</b>	<b>1.072.454,69</b>

Fonte: Balanço Orçamentário – fls. 673/675, Balanço Financeiro – fls. 676/677 e Anexo 17 - Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 685/686, da Câmara Municipal – fls. 783/784, 786, 787/789, 797/798.

Nota: o Município de Santa Maria Madalena não possui RPPS.

Observa-se, assim, o descumprimento do disposto no art. 55, inciso III, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que será considerado como **Ressalva e Determinação** na conclusão do presente Voto.

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

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

## 2.5.2 Metas Fiscais

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

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

**Tabela 18 — Metas Fiscais para o Exercício**

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	48.040.000,00	55.461.906,50	
Despesas	48.040.000,00	56.875.016,20	
Resultado primário	440.000,00	-306.868,90	Não Atendido
Resultado nominal	1.164.509,50	-3.190.424,80	Atendido
Dívida consolidada líquida	5.435.933,20	3.123.222,00	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fls. 281/307, Processo TCE-RJ nº 204.140-1/19 – RREO 6º bimestre de 2018 e Processo TCE-RJ nº 204.143-3/19 – RGF 3º Quadrimestre de 2018.

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

O Poder Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos períodos de fevereiro de 2018, maio de 2018 e setembro de 2018, cujas atas encontram-se às fls. 577/582, e apresentou os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências, dando cumprimento ao art. 9º, § 4º c/c o art. 48 da Lei Complementar nº 101/00.

### 2.5.3 Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A administração municipal apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 1.413.109,44 (um milhão, quatrocentos e treze mil, cento e nove reais e quarenta e quatro centavos), conforme apresentado na tabela a seguir:

**Tabela 19 — Resultado Orçamentário**

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	55.461.906,76	0,00	55.461.906,76
Despesas Realizadas	56.875.016,20	0,00	56.875.016,20
<b>Superávit/Déficit Orçamentário</b>	<b>-1.413.109,44</b>	<b>0,00</b>	<b>-1.413.109,44</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088 e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 613/672.

**Nota:** o Município de Santa Maria Madalena não possui RPPS.

## 2.5.4 Resultado Financeiro

O resultado financeiro é a diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, podendo ser superavitário ou deficitário. O Município apresentou um déficit financeiro de R\$ 982.883,36 (novecentos e oitenta e dois mil, oitocentos e oitenta e três reais e trinta e seis centavos), não sendo considerados os valores relativos à Câmara Municipal, conforme apurado na tabela a seguir:

**Tabela 20 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro**

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	9.948.961,07	0,00	0,00	9.948.961,07
Passivo financeiro	10.931.844,43	0,00	0,00	10.931.844,43
<b>Déficit Financeiro</b>	<b>-982.883,36</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-982.883,36</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fl. 678 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 787/789.

**Nota 1:** o Município de Santa Maria Madalena não possui RPPS.

**Nota 2:** foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$9.948.961,07), incluído no Ativo Financeiro do Balanço Patrimonial e confirmado no Balanço Financeiro.

**Nota 3:** no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores das consignações (R\$2.025.043,14), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$ 1.296.255,56) e restos a pagar do exercício (R\$ 7.610.545,73) evidenciados no Anexo 17 Consolidado da Lei nº 4.320/64.

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

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

Vale destacar a evolução do resultado financeiro do Município:

**Tabela 21 — Evolução do Resultado Financeiro**

Gestão anterior	Gestão atual	
2016	2017	2018
834.594,35	2.804.171,62	-982.883,36

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18 e quadro anterior.

No que tange ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício, o qual apresenta o resultado por destinação de recurso, o Corpo Instrutivo apura inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final superavitário apurado no mesmo, no montante de R\$ 7.151.946,88 (sete milhões, cento e cinquenta e um mil, novecentos e quarenta e seis reais e oitenta e oito centavos), não guarda paridade com o resultado financeiro deficitário registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, no montante de R\$ 805.195,74 (oitocentos e cinco mil, cento e noventa e cinco reais e setenta e quatro centavos), razão pela qual farei constar, a esse respeito, **Ressalva** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

A mencionada divergência não consta em Notas Explicativas, o que dificulta, para o usuário da informação contábil, a compreensão dos demonstrativos contábeis.

Ademais, essa inconsistência evidencia a ausência de controle sobre a disponibilidade de recursos por fonte/destinação de recursos, o qual visa garantir que os eventuais saldos de caixas de recursos legalmente vinculados somente sejam utilizados no objeto de sua vinculação, devendo ser empreendido desde a elaboração do orçamento até a sua execução, restando descumprido, portanto, o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00, *in verbis*:

*Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.*

*Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Além disso, as disponibilidades de caixa deverão ser obrigatoriamente identificadas e escrituradas de forma individualizada, de acordo com o disposto no art. 50, inciso I, da referida Lei:

*Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:*

*I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;*

Tal mecanismo de controle auxilia na transparência do gasto público, evidenciando, para a sociedade, a destinação dos recursos desde sua arrecadação até o efetivo pagamento das despesas, de acordo com os programas e ações governamentais constantes nos instrumentos de planejamento do ente, bem como milita em favor da fiscalização exercida pelos órgãos de controle.

Pelo exposto, na **Comunicação** dirigida ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, farei constar item **alertando-o** quanto à necessidade de controle da disponibilidade de recursos por fonte/destinação – desde a elaboração do orçamento até a sua execução – em cumprimento ao disposto no art. 8º, parágrafo único c/c o art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

## 2.6 Resultado Patrimonial

### 2.6.1 Balanço Patrimonial

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

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

Com o objetivo de evidenciar o exigido pelo art. 105 da Lei nº 4.320/64, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas) propõe modelo de Balanço Patrimonial que contempla Ativos e Passivos Financeiros, Ativos e Passivos

Permanentes, o Saldo Patrimonial e o Resultado Financeiro. O Balanço Patrimonial Consolidado referente ao exercício de 2018 apresentou os seguintes saldos:

**Tabela 22 — Balanço Patrimonial Consolidado**

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	16.355.968,42	14.874.750,32	Passivo circulante	2.986.806,20	1.962.018,00
Ativo não circulante	31.182.613,79	29.127.056,14	Passivo não circulante	14.092.386,99	8.515.027,53
Ativo Realizável a Longo Prazo	7.837.545,88	6.987.268,74			
Investimentos	0,00	0,00	<b>Patrimônio líquido</b>		
Imobilizado	23.345.067,91	22.139.787,40	<b>Total do PL</b>	<b>30.459.389,02</b>	<b>33.524.760,93</b>
Intangível	0,00	0,00			
<b>Total geral</b>	<b>47.538.582,21</b>	<b>44.001.806,46</b>	<b>Total geral</b>	<b>47.538.582,21</b>	<b>44.001.806,46</b>
Ativo financeiro	9.948.961,07	9.048.050,60	Passivo financeiro	10.754.156,81	6.164.486,51
Ativo permanente	37.589.621,14	34.953.755,86	Passivo permanente	14.240.386,26	8.594.420,00
<b>Saldo patrimonial</b>				<b>22.544.039,14</b>	<b>29.242.899,95</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fl. 678.

**Nota:** verifica-se que os valores registrados no balanço patrimonial referente ao ativo e passivo financeiros, apontados no quadro anterior, apresentam-se divergentes daqueles apresentados no tópico do Resultado Financeiro deste Voto, em função dos ajustes promovidos pelo Corpo Técnico.

Oportunamente, estão reproduzidas a seguir as inconsistências indicadas pelo Corpo Instrutivo em sua análise técnica:

a) *Resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada (R\$-2.898.982,80) diverge do valor registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$-3.065.371,91), resultando uma diferença de R\$166.389,11.*

Como bem detectado pelas instâncias instrutivas, entendo que as inconsistências apontadas devam ensejar **Ressalvas** e **Determinações** na conclusão do presente Voto.

## 2.6.2 Resultado do Exercício

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

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

**Tabela 23 — Resultado Patrimonial**

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	76.225.122,59
Variações patrimoniais diminutivas	79.124.105,39
<b>Resultado patrimonial de 2018 - Déficit</b>	<b>-2.898.982,80</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 679/680.

## 2.6.3 Situação Patrimonial Líquida

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

**Tabela 24 — Situação Patrimonial Líquida**

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2017	33.524.760,93
Resultado patrimonial de 2018 - Déficit	-2.898.982,80
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2018</b>	<b>30.625.778,13</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2018</b>	<b>30.459.389,02</b>
<b>Diferença</b>	<b>166.389,11</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fl. 678.

Do exame do quadro anterior, observo uma diferença entre o montante do Patrimônio Líquido apurado pelo Corpo Instrutivo e o constante do Balanço Patrimonial, referente ao exercício financeiro de 2018, a qual tem origem na divergência apontada no item 2.6.1 deste Voto.

### 2.6.3.1 Inconsistências Contábeis

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), órgão responsável por elaborar e revisar normativos contábeis, em um recente esforço do País para se adequar às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), emitiu a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP) – Estrutura Conceitual que estabelece conceitos aplicáveis à elaboração e à divulgação formal dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs), que devem fornecer informações úteis para seus usuários sobre a situação patrimonial, desempenho e fluxos de caixa da entidade.

A entidade, por sua vez, apresenta as informações, normalmente por meio de Demonstrações Contábeis, mas, também, por meio de Notas Explicativas ou Relatórios apartados, bem como demais informações financeiras e não financeiras no intuito de aprimorar, complementar e suplementar as mencionadas demonstrações.

A NBC TSP EC, no item 3.1, dita que o objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão. Nesse sentido, a informação deve ter características qualitativas para se tornar útil, quais sejam: relevância, representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade.

Em que pese isso, nas presentes Contas de Governo, a ocorrência de significativa inconsistência de natureza contábil entre os demonstrativos elaborados pela própria entidade e os validados pelo Corpo Instrutivo, bem como a ausência de Notas Explicativas, prejudica a utilidade da informação para fins de *accountability* e prestação de contas, dentre as quais destaco:

- a divergência constante no subitem 2.5.4, que trata do resultado financeiro, cujo montante da diferença apurada – entre o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício e o Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes – correspondente ao montante de R\$ 7.957.142,62 (sete milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, cento e quarenta e dois reais e sessenta e dois centavos);

Embora seja relevante, tal inconsistência não consta, de forma apurada e detalhada, em Notas Explicativas. Tal divergência, acrescidas de outras impropriedades de natureza contábil apontadas neste Voto, prejudicam a utilidade da informação para fins de *accountability* e prestação de contas, fazendo com que os demonstrativos contábeis deixem de expressar, com exatidão, por exemplo, os recursos atualmente disponíveis para gastos futuros, além de comprometer a fidedignidade da informação contábil.

Pelo exposto, na **Comunicação** dirigida ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, farei constar item **alertando-o** quanto ao fato de que, nos exercícios subsequentes, a reincidência de quantidade significativa de impropriedades e inconsistências contábeis relevantes poderá ensejar, por parte desta Corte, a emissão de Parecer Prévio Contrário, devendo, desta forma, ser aprimorado o sistema de contabilidade do Município, de modo a permitir que os relatórios e os demonstrativos contábeis e fiscais reflitam, com fidedignidade, a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

Farei constar, também, **Comunicação** dirigida ao responsável pela contabilidade do Município, a fim de que tome conhecimento das inconsistências contábeis ressaltadas neste Voto, **alertando-o** quanto: (i) à necessidade de observância aos princípios e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público de forma que a informação contábil apresentada nas demonstrações contábeis tenha as características qualitativas necessárias para a correta evidenciação da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Município, (ii) à necessidade de elaboração de Notas Explicativas para melhor compreensão das informações financeiras ou não financeiras por parte dos usuários das demonstrações contábeis e (iii) ao fato de que divergências contábeis relevantes, apuradas nos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais, devem ser evidenciadas em notas explicativas.

## 2.7 Previdência

### 2.7.1 Resultado Previdenciário

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) devem ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o art. 40 *caput*, da Constituição Federal e o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação.

O Município de Santa Maria Madalena não possui, em sua estrutura administrativa, instituto próprio de previdência, permanecendo, dessa forma, vinculado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

### 2.7.2 Contribuições Previdenciárias

#### 2.7.2.1 Contribuição ao RGPS

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

O Corpo Instrutivo apresenta, em sua análise sobre o repasse das contribuições previdenciárias, tabela contendo os valores que deveriam ter sido repassados e os efetivamente transferidos, oriundos das contribuições previdenciárias dos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, referente a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal), e da parte patronal, relativas ao exercício de 2018.

Em sua conclusão acerca da tabela, cuja responsabilidade pelos repasses recai diretamente ao Chefe do Poder Executivo, a instância instrutiva assim se manifesta, *in verbis*:

*Constata-se que, a princípio, o Município não vem efetuando regularmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas da contribuição patronal. Tal procedimento sujeita o Município a receber apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (Cauc), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da*

*União, ao bloqueio de parcelas do FPM, além de onerar os cofres municipais com o pagamento de juros e encargos moratórios.*

*Contudo, conforme verifica-se em notas explicativas, no Modelo 24, a diferença entre o valor devido e o valor repassado foi objeto de compensação, razão pela qual não será considerado como ressalva.*

**Tabela 25 — Repasses ao RGPS**

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	2.143.309,32	2.144.035,22	-725,90
Patronal	4.660.722,19	4.073.249,35	587.472,84
<b>Total</b>	<b>6.804.031,51</b>	<b>6.217.284,57</b>	<b>586.746,94</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 1092/1097.

Quanto ao repasse a menor de contribuições previdenciárias da parte patronal ao RGPS, no montante de R\$ 586.746,94 (quinhentos e oitenta e seis mil, setecentos e quarenta e seis reais e noventa e quatro centavos), divirjo da proposta do Corpo Instrutivo de que a diferença apurada encontra-se devidamente informada nas Notas Explicativas, na medida em que não restou esclarecida a natureza da compensação declarada pelo jurisdicionado, tampouco a sua fundamentação legal. Assim, a transferência parcial ao RGPS será objeto de **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

## 2.8 Limites Constitucionais e Legais

### 2.8.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a Receita Corrente Líquida possui como objetivo principal servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em parte por Resoluções do Senado Federal.

Conforme os demonstrativos encaminhados, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2018 é de R\$ 54.420.341,76 (cinquenta e quatro milhões, quatrocentos e vinte mil, trezentos e quarenta e um reais e setenta e seis centavos), conforme tabela a seguir:

**Tabela 26 — Cálculo da Receita Corrente Líquida**

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
<b>(A) Receitas Correntes</b>	<b>62.247.844,17</b>
Receita Tributária	1.665.777,92
Receita de Contribuições	0,00
Receita Patrimonial	299.964,97
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	2.369,60
Transferências Correntes	60.258.942,07
Outras Receitas Correntes	20.789,61
<b>(B) Deduções</b>	<b>7.827.502,41</b>
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	0,00
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do Fundeb	7.827.502,41
<b>(C) Receita Corrente Líquida (A-B)</b>	<b>54.420.341,76</b>
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	54.420.341,46
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	0,30

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088.

## 2.8.2 Dívida Consolidada ou Fundada

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

**Tabela 27 — Evolução da Dívida Consolidada**

Especificação	2017	2018		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	8.515.027,50	7.837.285,70	7.571.217,40	14.092.387,00
Valor da dívida consolidada líquida	667.554,60	-3.097.749,60	-4.964.562,20	3.123.222,00
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	1,40%	-6,40%	-9,66%	5,74%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18 e Processo TCE-RJ nº 204.143-3/19, RGF – 3º quadrimestre de 2018.

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

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

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

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

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

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

### **2.8.3 Regra de Ouro**

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.8.5 Limite para Concessão de Garantia

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

## 2.8.6 Despesas com Pessoal

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

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

**Tabela 28 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal**

Descrição	2017				2018					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	58,30%	55,76%	25.741.266,70	55,23%	24.501.552,81	50,62%	25.235.552,75	49,09%	27.441.072,02	50,42%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18, e Processos TCE-RJ nºs 221.086-0/18 233.860-0/18 e 204.143-3/19 – RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

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

Tais despesas evidenciam, no período analisado, um aumento percentual de 6,92% (seis vírgula noventa e dois por cento) em relação às despesas do exercício anterior, conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 29 — Evolução das Despesas com Pessoal**

Descrição	3º quadrimestre/17	1º quadrimestre/18	2º quadrimestre/18	3º quadrimestre/18
Valor - R\$	25.741.266,70	24.501.552,81	25.235.552,75	27.441.072,02
Varição em relação ao quadrimestre anterior	–	-4,82%	3,00%	8,74%
Crescimento da despesa em relação ao exercício de 2017	<b>6,92%</b>			

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 212.768-5/18 e Processos TCE-RJ nºs 221.086-0/18, 233.860-0/18 e 204.143-3/19, RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

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

**Tabela 30 — Desempenho — RCL versus DP**

Descrição	RCL	Despesa com pessoal
Varição do exercício de 2017 em relação a 2016	-0,84%	-7,46%
Varição do exercício de 2018 em relação a 2017	13,92%	6,60%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18 e quadros anteriores.

Conforme observado acima, as despesas com pessoal registraram um crescimento percentual compatível com o verificado na RCL, indicando que o Município tende a continuar cumprindo os limites legais, desde que permaneça adotando medidas de controle dos gastos com pessoal.

## 2.8.7 Educação

### 2.8.7.1 Aspectos das Despesas

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

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

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

- a) a Lei nº 9.394/96 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação — estabelece, em seus arts 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
- b) as despesas com alimentação custeadas pelo Município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 261.276-8/01;
- c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;
- d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do Município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal;
- e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no art. 71 da Lei nº 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas

considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o art. 23 da Lei nº 11.494/07;

- f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do relatório das despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis), indiquem que seu objeto não é relativo à educação, de acordo com a Lei nº 9.394/96, ou que, mesmo tendo por objeto gastos com educação, não se refiram ao exercício financeiro da Prestação de Contas em exame, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores; e
- g) as despesas relativas a pagamento de proventos aos inativos da Educação, quando custeadas com recursos do Tesouro Municipal, não serão consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com a metodologia empregada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), consoante decisões proferidas nas Contas de Governo Municipais de 2015.

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

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

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

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

Nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, **para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021**, as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do Fundeb.

Ressalto, portanto, que a metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, para aferição dos gastos realizados na manutenção e desenvolvimento do ensino, será sistematicamente alterada nas próximas Prestações de Contas de

Governo, razão pela qual farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção das novas metodologias.

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

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

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

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

#### 2.8.7.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

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

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

**Tabela 32 — Sigfis x Contabilidade Educação**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	14.658.832,97
Contabilidade – Anexo 8 Consolidado	14.658.832,97
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 597/603 e Relatório Analítico Educação anexado em 25/07/2019.

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

### 2.8.7.3 Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

O Município destinou à educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 14.658.832,97 (quatorze milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, oitocentos e trinta e dois reais e noventa e sete centavos).

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

Subfunção	Fonte de recursos - R\$					Total R\$
	Impostos	Fundeb	Royalties	FNDE	Demais fontes	
361 - Ensino Fundamental	4.329.319,95	5.542.811,42	560.990,34	1.020.594,99	1.091.100,00	12.544.816,70
362 - Ensino Médio	25.660,80	0,00	0,00	0,00	0,00	25.660,80
363 - Ensino Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
364 - Ensino Superior	0,00	0,00	156.244,00	0,00	0,00	156.244,00
365 - Educação Infantil	1.869.141,82	0,00	16.678,78	46.290,87	0,00	1.932.111,47
366 - Educação de Jovens e Adultos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
367 - Educação Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
122 - Administração Geral	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
306 - Alimentação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>6.224.122,57</b>	<b>5.542.811,42</b>	<b>733.913,12</b>	<b>1.066.885,86</b>	<b>1.091.100,00</b>	<b>14.658.832,97</b>
<b>Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores</b>	0,00	0,00				0,00
<b>Exclusão do Sigfis</b>	0,00	0,00				0,00
<b>Total ajustado</b>	<b>6.224.122,57</b>	<b>5.542.811,42</b>	<b>733.913,12</b>	<b>1.066.885,86</b>	<b>1.091.100,00</b>	<b>14.658.832,97</b>
<b>Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas</b>	<b>42,46%</b>	<b>37,81%</b>	<b>5,01%</b>	<b>7,28%</b>	<b>7,44%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 597/603, Quadro C.1 – fls. 822/863, Documento de Cancelamentos de RP na fonte de Impostos/Transferências de Impostos – fl. 868, Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb" – fl. 946 e Relatório Analítico Educação anexado em 25/07/2019.

**Nota:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte Fundeb (R\$114.444,00), os mesmos não serão excluídos do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município, ainda assim, cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

O valor gasto por aluno totalizou R\$ 10.141,67 (dez mil, cento e quarenta e um reais e sessenta e sete centavos), tendo em vista que 1.430 (mil quatrocentos e trinta) alunos estavam matriculados na rede pública municipal no exercício de 2018, conforme evidenciado no quadro a seguir:

**Tabela 34 — Gasto com Educação por Aluno**

Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
1.430	14.502.588,97	10.141,67

Fonte: "Número de alunos - INEP".

**Nota:** foram deduzidos os gastos com ensino superior no valor de R\$156.244,00, tendo em vista não compor a base do número de alunos matriculados.

#### 2.8.7.4 Aplicação do Percentual Mínimo

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

**Tabela 35 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais**

Descrição	Receita arrecadada
<b>I - Diretamente arrecadados</b>	<b>1.390.126,33</b>
IPTU	272.445,85
ITBI	208.336,70
ISS	567.101,52
IRRF	298.012,68
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos	14.483,87
Dívida ativa dos impostos	19.168,65
Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos	10.577,06
<b>II - Receita de transferência da União</b>	<b>7.599.409,41</b>
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	7.456.740,11
ITR	52.001,44
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	90.667,86

<b>III - Receita de transferência do Estado</b>	<b>32.139.625,08</b>
IPVA	531.375,80
ICMS + ICMS ecológico	30.808.000,63
IPI - Exportação	800.248,65
<b>IV - Outras receitas correntes do Município (transferências)</b>	<b>0,00</b>
Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
<b>V - Dedução das contas de receitas</b>	<b>22.368,83</b>
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	22.368,83
<b>VI - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais (I+II+III+IV-V)</b>	<b>41.106.791,99</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088.

O Corpo Instrutivo destaca que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta Prestação de Contas, no montante de R\$ 41.106.791,99 (quarenta e um milhões, cento e seis mil, setecentos e noventa e um reais e noventa e nove centavos) coadunam-se com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2018).

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

**Tabela 36 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica**

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	4.329.319,95
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	1.869.141,82
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	0,00
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00

Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )		6.198.461,77
(J) Valor repassado ao Fundeb		7.827.502,41
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )		14.025.964,18
(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 )		<b>14.025.964,18</b>
(O) Receita resultante de impostos		41.106.791,99
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		<b>34,12%</b>

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 822/863, Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 868 e Relatório Analítico Educação anexado em 25/07/2019.

Conforme demonstrado na tabela anterior, o Município atingiu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 401 da Lei Orgânica do Município (LOM).

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

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

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

**Tabela 37 — Resultado do Ideb**

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 Municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 Municípios
4,7	6,5	72,00%	88ª	4,1	6,1	67,00%	78ª

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

O Município não atingiu as metas previstas na etapa referente à 4ª série/5º ano e à 8ª série/9º ano do ensino fundamental. Deste modo, com o intuito de alcançar as metas fixadas, faz-se necessário que sejam estabelecidos procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do Ideb, razão pela qual tal fato será objeto de **Recomendação** ao final deste Voto.

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

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

*A Lei nº 9.394, de 20.12.1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, no artigo 69 e parágrafos, não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade do repasse dos 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, pertencentes à Educação, aos órgãos responsáveis. O objetivo é o de assegurar, de imediato, a efetiva disponibilização dos recursos arrecadados, apresentando, inclusive, um cronograma a ser cumprido, sem qualquer margem de discricionariedade por parte do Poder Executivo quanto à sua observância ou não:*

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

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

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

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

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

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

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

*Cabe ressaltar que os referidos recursos não são passíveis de serem submetidos a contingenciamentos diante da vedação prevista no § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000. Além disso, devem ser disponibilizados exatamente na medida em que são arrecadados. E, na hipótese de descumprimento, que seja observada a previsão do § 6º do artigo 69 da LDB.*

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

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

***Por oportuno, cabe destacar que este E. Plenário, nos autos do Processo TCE nº 101.949-1/19 (Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro – exercício de 2018), de relatoria da Conselheira Substituta, Drª. Andrea Siqueira Martins, acompanhou a proposta do Parquet de DETERMINAÇÃO nos mesmos moldes do que ora é sugerido. (grifei)***

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

#### 2.8.7.6 Fundeb

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

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

O Plenário desta Corte, em Sessão realizada em 10/04/2019, relativa à Prestação de Contas de Governo do exercício de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18, determinou que o Município de Santa Maria Madalena providenciasse o ressarcimento do montante de R\$ 99.698,92 (noventa e nove mil, seiscentos e noventa e oito reais e noventa e dois centavos), à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21.

Da análise efetuada, o Corpo Instrutivo constata que o ressarcimento não foi efetivado e, diante disso, aponta que tal verificação será efetuada em auditoria, na modalidade de monitoramento, a ser incluída no Plano Anual de Auditoria Governamental (PAAG).

Apesar da informação do Corpo Técnico da possível realização de auditoria na modalidade de monitoramento no exercício de 2020, entendo, no que tange à verificação do efetivo ressarcimento à conta do Fundeb, afigurar-se necessária a pronta instauração de Procedimento Autônomo de Apuração, sem prejuízo de possibilitar, ao Corpo Técnico, que avalie a pertinência de verificar, em momento oportuno, observados critérios de materialidade, relevância e risco, se o referido ressarcimento foi efetuado no escopo de fiscalização por meio de auditoria.

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

#### 2.8.7.6.1 *Recursos Recebidos do Fundeb*

O Município registrou, no exercício financeiro de 2018, o montante de R\$ 5.725.594,20 (cinco milhões, setecentos e vinte cinco mil, quinhentos e noventa

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

#### 2.8.7.6.2 Resultado do Fundeb

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

Como resultado desta repartição tributária para a formação do Fundeb, Município registrou perda de recursos na ordem de R\$ 2.106.162,18 (dois milhões, cento e seis mil, cento e sessenta e dois reais e dezoito centavos), como demonstrado a seguir:

**Tabela 38 — Resultado das Transferências do Fundeb**

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	5.721.340,23
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	7.827.502,41
<b>Diferença (perda de recursos)</b>	<b>-2.106.162,18</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088.

#### 2.8.7.6.3 Pagamento aos Profissionais do Magistério

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

A tabela a seguir demonstra que o Município aplicou, no exercício de 2018, 96,81% (noventa e seis vírgula oitenta e um por cento) dos recursos recebidos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo, portanto, o disposto do art. 22 da Lei nº 11.494/07:

**Tabela 39 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério**

(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	5.542.811,42
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
<b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>	<b>5.542.811,42</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	5.721.340,23
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	4.253,97
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>5.725.594,20</b>
<b>(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - art. 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>96,81%</b>

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 864/867 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088.

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

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

#### 2.8.7.6.5 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2017)

No Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18, que trata da Prestação de Contas de Governo de 2017, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final daquele exercício, um déficit financeiro de R\$ 101.984,16 (cento e um mil, novecentos e oitenta e quatro reais e dezesseis centavos).

A existência de déficit financeiro no exercício anterior indica que o Município empenhou despesas em exercícios anteriores em montante superior aos recursos recebidos. Dessa forma, não há ajuste a ser realizado na movimentação do Fundeb no exercício de 2018, uma vez que não ocorreu superávit financeiro no exercício de 2017.

#### 2.8.7.6.6 Cálculo da Aplicação Mínima Legal

De acordo com o apurado na tabela a seguir, o Município de Santa Maria Madalena utilizou 96,81% (noventa e seis vírgula oitenta e um por cento) dos

recursos do Fundeb no exercício de 2018, cumprindo o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07:

**Tabela 40 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb**

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			5.721.340,23
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			4.253,97
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>5.725.594,20</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		5.542.811,42	
(E) Superávit financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
<b>(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)</b>			<b>5.542.811,42</b>
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			<b>96,81%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088, Quadro C.1 – fls. 822/863, Quadro D.3 – fls. 921/925, Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb – fls. 946/947, Relatório Analítico Educação anexado em 25/07/2019 e Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18.

**Nota:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$ 114.444,00), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município, ainda assim, cumpriria o limite naqueles exercícios.

#### 2.8.7.6.7 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2019)

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

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

Descrição	Valor - R\$
<b>Déficit financeiro em 31/12/2017</b>	<b>-99.698,92</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	5.721.340,23
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	4.253,97
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018 <b>(1)</b>	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc.) em 2018 <b>(2)</b>	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2018	114.444,00

= Total de recursos financeiros em 2018	5.740.339,28
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	5.542.811,42
<b>= Superávit Financeiro Apurado em 31/12/2018</b>	<b>197.527,86</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18, Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 822/863, Quadro D.3 – fls. 921/925 e documento de cancelamentos de passivos na fonte Fundeb – fls. 946/947.

O Corpo Técnico identificou uma inconsistência de valores entre o resultado financeiro do Fundeb, apresentado na Tabela 41 deste tópico, cujo valor apurado, ao final do exercício de 2018, representa um superávit financeiro de R\$ 197.527,86 (cento e noventa e sete mil, quinhentos e vinte e sete reais e oitenta e seis centavos), e o montante apresentado pela Prefeitura de Santa Maria Madalena, constante do Quadro D.2 (fl. 870), que registrou um superávit financeiro de R\$ 199.148,54 (cento e noventa e nove mil, cento e quarenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos).

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

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

Por oportuno, o cadastro do Conselho do Fundeb consta como regular junto ao Ministério da Educação (MEC), conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (arquivo às fls. 1137/1138).

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

Tal normativo disciplinou as atribuições dos agentes financeiros do Fundeb em relação à distribuição dos recursos e manutenção das contas únicas destinadas à movimentação dos recursos do Fundo, atribuindo, nos termos do art. 2º,

autonomia ao Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos na respectiva esfera governamental, ou destes agentes em conjunto com o Chefe do Poder Executivo, para movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb.

Além disso, o art. 11 da sobredita Portaria, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, estabeleceu prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico.

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

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

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

## 2.8.8 Saúde

### 2.8.8.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.8.8.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

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

**Tabela 42 — Sigfis X Contabilidade Saúde**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	12.122.058,47
Contabilidade – Anexo 8 Consolidado	12.122.058,47
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 597/603 e Relatório Analítico Saúde anexado em 25/07/2019.

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

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

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

**Tabela 43 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa**

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
<b>Despesas gerais com saúde</b>		
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>9.458.228,15</b>	<b>850.454,04</b>
Pessoal e Encargos Sociais	3.900.381,29	0,00
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	5.557.846,86	850.454,04

<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>565.602,00</b>	<b>1.247.774,28</b>
Investimentos	565.602,00	1.247.774,28
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>10.023.830,15</b>	<b>2.098.228,32</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>	<b>12.122.058,47</b>	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>2.186.229,94</b>	<b>1.943.079,19</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	856.994,56	549.325,13
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	1.329.235,38	1.393.754,06
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)</b>	<b>NA</b>	<b>155.149,13</b>
<b>(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(K) Total (E+F+G+H+I+J)</b>	<b>2.186.229,94</b>	<b>2.098.228,32</b>
<b>(L) Total das despesas com saúde não computadas</b>	<b>4.284.458,26</b>	
<b>(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)</b>	<b>7.837.600,21</b>	<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite</b>	<b>7.837.600,21</b>	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088, Quadro E.1 – fls. 950/974, Quadro E.2 – fls. 975/1023, Balancete Contábil de Verificação da Saúde – QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fl. 1024 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1046.

**Nota 1:** embora tenha ocorrido, no exercício de 2018, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores no montante de R\$39.943,88 o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município, ainda assim, cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

**Nota 2:** o Município inscreveu o montante de R\$155.149,13 em restos a pagar não processados, possuindo R\$991,42 de disponibilidade, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Assim verifica-se que o Município inscreveu R\$154.157,71 sem a devida disponibilidade financeira, dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins de limite.

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

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

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

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

**Tabela 44 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS**

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	41.106.791,99
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	601.520,91
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>40.505.271,08</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	7.837.600,21
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>7.837.600,21</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>19,35%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 950/974, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 975/1023, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fl. 1024, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1046 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro anexados em 25/07/2019.

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

O Município aplicou em saúde 19,35% (dezenove vírgula trinta e cinco por cento) das receitas de impostos e transferências de impostos, cumprindo, deste modo, o mandamento previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

Ainda sobre o assunto, a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para os gastos com saúde.

O Corpo Instrutivo informa que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde,

cumprindo, assim, o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 141/12.

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

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

Observo que o Ministério Público de Contas adota parcialmente a nova metodologia de cálculo do percentual mínimo a ser aplicado em ASPS e apurou, nesse caso, o percentual de 18,97% (dezoito vírgula noventa e sete por cento).

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

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

*O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer às fls. 1045, opinou **favoravelmente pela aprovação** quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.*

Ademais, cabe destacar que o Poder Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no art. 36, § 5º e *caput*, da Lei Complementar nº 141/12, realizou audiências públicas, na qual o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das atas apresentadas.

Por fim, as instâncias instrutivas, em sua análise técnica, informam que foram encaminhados os comprovantes dos chamamentos para a realização das referidas audiências públicas.

### 2.8.9 Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

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

O mencionado limite, apresentado na tabela seguinte, observa o número de habitantes do Município de Santa Maria Madalena, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no exercício de 2017, foi de 10.417 (dez mil, quatrocentos e dezessete) habitantes.

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

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2017	VALOR (R\$)
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	238.951,73
1112.04.00 - IRRF	611.353,99
1112.08.00 - ITBI	234.025,61
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	347.582,54
1120.00.00 - TAXAS	229.870,14
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	0,00
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc.) (1)	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	21.305,11
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	13.899,80
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	32.780,23

<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>1.729.769,15</b>
<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	9.293.492,82
1721.01.05 - ITR	53.316,02
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	95.497,32
1722.01.01 - ICMS	27.163.494,31
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	515.820,39
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	584.024,66
1722.01.13 - CIDE	43.666,88
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>37.749.312,40</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>18.501,11</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>39.460.580,44</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>7,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>2.762.240,63</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS</b>	
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 ( F + G )</b>	<b>2.762.240,63</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1082/1088 e Anexo 2 da Câmara da Lei nº 4.320/64 – fls. 774/777.

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

### 2.8.9.1 Verificação do Cumprimento do Limite

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

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

**Tabela 46 — Repasse Permitido x Repasse Recebido**

Limite de repasse permitido – art. 29-A	Repasse recebido
2.762.240,63	2.762.240,63

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei nº 4.320/64 – fl. 786.

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

Consoante a Lei Orçamentária e o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2018, era de R\$ 2.763.107,61 (dois milhões, setecentos e sessenta e três mil, cento e sete reais e sessenta e um centavos), sendo superior ao limite máximo fixado no art. 29-A da Constituição Federal, de R\$ 2.762.240,63 (dois milhões, setecentos e sessenta e dois mil, duzentos e quarenta reais e sessenta e três centavos) devendo, portanto, prevalecer como limite de repasse o valor estabelecido pela Constituição Federal.

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

**Tabela 47 — Orçamentação e Execução do Repasse**

Limite de repasse permitido – art. 29-A	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao Poder Executivo (B)	Repasse apurado após devolução (C) = (A) – (B)
2.762.240,63	2.762.240,63	89.858,75	2.672.381,88

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei nº 4.320/64 – fls. 783/784, 786.

## 2.9 Demais Aspectos Relevantes

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

### 2.9.1 Conselho de Alimentação Escolar

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

O Conselho de Alimentação Escolar, em seu parecer, acostado às fls 1111/1112, opinou pela regularidade quanto à aplicação dos recursos destinados à

alimentação escolar, referente ao exercício de 2018, em conformidade com o art. 19 Lei nº 11.947/09.

## **2.9.2 Conselho Municipal de Assistência Social**

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

O Conselho Municipal de Assistência Social, por meio de parecer, acostado à fl. 1091, opinou pela regularidade da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2018, em conformidade com o art.16 c/c o art. 18, inciso X, da Lei nº 8.742/93 (Loas).

## **2.9.3 Royalties**

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

### **2.9.3.1 Das Receitas de Royalties**

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

**Tabela 48 — Receitas de *Royalties***

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>8.089.938,23</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>8.089.938,23</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	7.975.912,41		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	114.025,82		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>1.929.895,40</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>10.019.833,63</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>79.493,25</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>10.099.326,88</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088.

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

De acordo com o Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64, às fls. 1082/1088, – e com a declaração apresentada à fl. 1078, não houve, no exercício financeiro de 2018, arrecadação de receitas de *royalties*, cuja aplicação esteja vinculada à saúde ou à educação, todavia, o Corpo Instrutivo apurou o seguinte em relação à matéria:

*[...] segundo planilha encaminhada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP (Anexado em 25/07/2019), desde 27.11.2018 o Município de SANTA MARIA MADALENA 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\$129.606,23.*

*Em que pese o ingresso de tais recursos nos cofres do município ter iniciado em 27.11.2018, persiste a obrigação do cumprimento do percentual de 25% na saúde, e 75% na educação, conforme o art. 2º, § 3º da Lei Federal 12.858/13, a ser avaliada quando da prestação de contas do governo de 2019.*

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

Assim, corroborando a sugestão do Corpo Técnico, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto à necessidade da correta escrituração da receita de *royalties* prevista na Lei nº 12.858/13, bem como a obrigatoriedade de sua aplicação nas áreas de educação e saúde.

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

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

**Tabela 49 — Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties***

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>7.782.106,47</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	7.782.106,47	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>771.573,12</b>
Investimentos	771.573,12	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>8.553.679,59</b>

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 1047/1077.

O Município observou o art. 8º da Lei nº 7.990/89, não tendo aplicado recursos de *royalties* em pagamento de pessoal do quadro permanente e de dívidas, considerando as exceções previstas nos §§ 1º e 2º do referido artigo.

Reputo oportuno destacar que, nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, o Plenário desta Corte, em Sessão de 24/07/2019, revendo entendimento anterior sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de *royalties*, impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 – que veda a aplicação desses recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício

na rede pública -, firmou jurisprudência no sentido de que a proibição recai sobre todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, compreendidos os seguintes:

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

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

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

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

Por fim, o Corpo Técnico constata que o Município aplicou 90,98% (noventa vírgula noventa e oito por cento) dos recursos de *royalties* em despesas correntes e

9,02% (nove vírgula zero dois por cento) em despesas de capital. Assim, verifica-se a preponderância das despesas de custeio sobre os gastos com investimentos.

Considerando o montante recebido a título de *royalties* pelo Município, a tabela seguinte evidencia que tais recursos representam 18,21% (dezoito vírgula vinte e um por cento) do total das receitas arrecadadas no exercício.

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

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
55.461.906,76	10.099.326,88	45.362.579,88	18,21%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 1082/1088.

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

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

#### **2.9.4 Transparência na Gestão Fiscal**

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

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

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

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

Os resultados obtidos pelo Município de Santa Maria Madalena — nota 0,42 — de acordo com o iTAI (indicador de Transparência e Acesso à Informação<sup>5</sup>), evidenciam um nível intermediário de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, demonstrando o não cumprimento integral da legislação pertinente (que levaria a um iTAI equivalente a 1), o que foi objeto de Ressalva e Determinação nas Contas de Governo do exercício de 2017 (Processo TCE-RJ nº 214.321-7/18).

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

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

Em adição à análise do Corpo Instrutivo, o Ministério Público Especial propõe, em seu parecer, Improriedade quanto ao não atendimento do disposto no art. 126

---

<sup>5</sup> A fim de permitir a interpretação dos resultados obtidos na avaliação do indicador iTAI, foram definidos os seguintes níveis ou estágios de desenvolvimento:

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

da Constituição Estadual c/c o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

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

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

*Nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2016 e 2017, o Parquet de Contas apresentou proposição de Comunicação ao atual Chefe do Poder Executivo local, devidamente acolhida pelo corpo deliberativo desta Corte, **para que se divulgasse amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal.** Tudo para que fosse dado cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.*

*Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de SANTA MARIA MADALENA ([www.pmsmm.rj.gov.br](http://www.pmsmm.rj.gov.br)) constatou-se que apenas os pareceres prévios emitidos por esta Corte sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo (Contas de Governo) dos exercícios financeiros de 2014 e 2015 se encontram disponíveis para consulta.*

*Portanto, é possível verificar que o Município de SANTA MARIA MADALENA **não cumpriu as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria**, registrando ainda o atendimento parcial ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, **fato que deve ser qualificado como ressalva acompanhada de determinação.***

Dessa forma, alinho-me ao entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, no sentido de que o jurisdicionado deva divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a Prestação de Contas relativa ao exercício financeiro e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal. Deste modo, farei constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do presente Voto.

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

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

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

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

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

A apuração dos índices de efetividade da gestão pública indicam os setores que merecem maior atenção do gestor público, colaborando para o aperfeiçoamento das ações governamentais, dessa forma, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a

Deliberação TCE-RJ nº 271/17, deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber.

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

Por fim, o Município de Santa Maria Madalena obteve pontuação de IEGM 0,55 (zero vírgula cinquenta e cinco), fato que o situa na faixa de resultado C+, considerada em fase de adequação.

## 2.10 Controle Interno

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

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

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

Dessa forma, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno do Município de Santa Maria Madalena, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, razão pela qual incluirei, em meu Voto, **Comunicação** ao titular do Órgão Central de Controle Interno, para que tome ciência do exame empreendido nestas contas e adote as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas,

informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

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

O “Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno” foi encaminhado à fl. 1110, informando, de forma adequada, todas as ações e providências visando a corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas no exercício de 2017.

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

*De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de 14 Determinações: 9 foram consideradas cumpridas (64,28% do total), e 5 ainda não foram cumpridas (35,72% do total), mediante análise do presente processo, uma vez que o Modelo 22 veio com a coluna “Categoria” sem preenchimento.*

*Tais dados estão dispostos na tabela a seguir:*

<b>Situação</b>	<b>Quant.</b>	<b>% em relação ao total</b>
Cumprida	9	64,28%
Cumprida parcialmente	0	0%
Não cumprida	5	35,72%
Cumprimento dispensado	0	0%
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>100%</b>

*Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno – Modelo 22 – fls. 1110.*

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

Tendo em vista o cumprimento parcial das Determinações constantes das Contas de Governo do exercício de 2017, comungo do entendimento esposado pelas instâncias instrutivas, motivo pelo qual farei constar **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

Ademais, as ações e providências adotadas para o cumprimento das determinações e/ou recomendações exaradas quando da emissão do Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2017 não foram informadas de forma

satisfatória, uma vez que a coluna “Categoria” do Modelo 22 não estava preenchida. Este item constará como **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

### **2.10.2 Certificado de Auditoria**

Em conclusão, o Corpo Instrutivo destaca que o Certificado de Auditoria, acostado à fl. 1109, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade com Ressalvas das Contas do Chefe de Governo do Município de Santa Maria Madalena, sendo especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

### 3 CONCLUSÃO E VOTO

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

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

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

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

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

**Considerando** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino corresponde a 34,12% (trinta e quatro vírgula doze por cento) do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 212 da Constituição Federal;

**Considerando** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o Município aplicou 96,81% (noventa e seis vírgula oitenta e um por cento) dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico em efetivo exercício de suas atividades, sendo obedecido, portanto, o limite mínimo de 60% (sessenta por cento) de aplicação dos recursos, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 11.494/07;

**Considerando** que o Município utilizou, no exercício de 2018, 96,81% (noventa e seis vírgula oitenta e um por cento) dos recursos recebidos do Fundeb, cumprindo o percentual mínimo de 95% (noventa e cinco por cento), conforme disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07;

**Considerando** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município em ações e serviços públicos de saúde corresponde a 19,35% (dezenove vírgula trinta e cinco por cento) do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 15% (quinze por cento) estabelecido pela Lei Complementar nº 141/12;

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

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

**Considerando** que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde do Município foram administrados diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde;

**Considerando** que foi constatada a correta aplicação dos recursos de *royalties*, em observância ao art. 8º da Lei nº 7.990/89;

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

**Considerando** que, face à decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, referente à Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Natividade, será alterada a metodologia para aferição do cumprimento das vedações impostas à utilização de recursos de *royalties*, para as contas referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas em 2022;

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

Em relação ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, entendo pertinente a inclusão do item “h”, na forma proposta pelo Corpo Instrutivo;

Em relação à sugestão do Corpo Instrutivo:

- ✓ Entendo pertinente a Determinação à SGE, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, incluída no item IV “a” de seu parecer;
- ✓ Considero oportuna a inclusão das Ressalvas nºs 12 e 13 propostas pelo Ministério Público Especial em seu parecer.

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

- ✓ Incluo **Ressalva** e **Determinação** quanto ao repasse parcial das contribuições patronais ao RGPS;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluirei item versando sobre a necessidade de maior controle acerca da disponibilidade de recursos por fonte/destinação;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluirei item de alerta sobre a mudança de entendimento deste Tribunal quanto à aplicação dos recursos de *royalties* do petróleo;

- ✓ Na inclusão de Comunicação ao responsável pela Contabilidade e na Comunicação ao atual Prefeito, em razão de divergências contábeis relevantes apontadas em meu Voto;
- ✓ Incluo Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), a fim de que proceda à abertura de Procedimento Autônomo de Apuração, em processo apartado, acerca do ressarcimento, à conta do Fundeb, dos valores indevidamente utilizados e ainda não restituídos ao Fundo, referentes aos exercícios de 2016 e 2017.

*Ex positis* e, diante dos fatos evidenciados,

**VOTO:**

- I - Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo do Município de Santa Maria Madalena, relativas ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Carlos Alberto de Matos Botelho, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES:**

**RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

**RESSALVA Nº 1**

Foi constatada uma divergência de R\$ 8.850,00 (oito mil, oitocentos e cinquenta reais) entre o valor do orçamento final apurado, no montante de R\$ 63.250.641,60 (sessenta e três milhões, duzentos e cinquenta mil, seiscentos e quarenta e um reais e sessenta centavos), com base na movimentação de abertura de créditos adicionais e o registrado no Anexo 1 (Balanço Orçamentário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre, no montante de R\$ 63.241.791,60 (sessenta e três milhões, duzentos e quarenta e um mil, setecentos e noventa e um reais e sessenta centavos).

**DETERMINAÇÃO Nº 1**

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, em face do disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64.

**RESSALVA Nº 2**

Existência de sistema de tributação deficiente, que prejudica a efetiva arrecadação dos tributos instituídos pelo Município, contrariando a norma do art. 11 da LRF.

**DETERMINAÇÃO Nº 2**

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

**RESSALVA Nº 3**

O Município inscreveu o montante de R\$ 1.072.454,69 (um milhão, setenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e nove centavos) em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no art. 55, inciso III, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**DETERMINAÇÃO Nº 3**

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

**RESSALVA Nº 4**

Não cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do art. 159, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

**DETERMINAÇÃO Nº 4**

Aprimorar o planejamento, de forma a cumprir as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em face do que estabelece o art. 159, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

**RESSALVA Nº 5**

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, nem quanto à real situação financeira do Município.

**DETERMINAÇÃO Nº 5**

Observar o correto registro do saldo do resultado financeiro apurado 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 Nº 6**

Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um déficit da ordem de R\$ 982.883,36 (novecentos e oitenta e dois mil, oitocentos e oitenta e três reais e trinta e seis centavos), em desacordo com o disposto no art. 1, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

**DETERMINAÇÃO Nº 6**

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

**RESSALVA Nº 7**

O valor do resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado, no montante de R\$ 3.065.371,91 (três milhões, sessenta e cinco mil, trezentos e setenta e um reais e noventa e um centavos) não guarda paridade com o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais, no montante de R\$ 2.898.982,80 (dois milhões, oitocentos e noventa e oito mil, novecentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos).

### **DETERMINAÇÃO Nº 7**

Observar a consonância entre o resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado e o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

### **RESSALVA Nº 8**

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

### **DETERMINAÇÃO Nº 8**

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

### **RESSALVA Nº 9**

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

### **DETERMINAÇÃO Nº 9**

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

### **RESSALVA Nº 10**

O valor do superávit financeiro para o exercício de 2019, apurado na presente Prestação de Contas, no montante de R\$ 197.527,86 (cento e noventa e sete mil, quinhentos e vinte e sete reais e oitenta e seis centavos), é inferior ao registrado pelo Município no balancete do Fundeb, no montante de R\$ 199.148,54 (cento e noventa e nove mil, cento e

quarenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos), resultando em uma diferença de R\$ 1.620,68 (mil seiscentos e vinte reais e sessenta e oito centavos).

#### **DETERMINAÇÃO Nº 10**

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

#### **RESSALVA Nº 11**

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

#### **DETERMINAÇÃO Nº 11**

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

#### **RESSALVA Nº 12**

O Município não cumpriu integralmente as Determinações exaradas anteriormente por esta Corte.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 12**

Observar o fiel cumprimento das Determinações exaradas por esta Corte.

#### **RESSALVA Nº 13**

O Modelo 22, anexo da Deliberação nº 285/18, não foi preenchido de forma adequada, de modo que não permitiu a análise do cumprimento das Determinações exaradas por esta Corte.

### **DETERMINAÇÃO Nº 13**

Atentar para o correto preenchimento do Modelo 22, anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, informando de forma discriminada as ações e providências adotadas para o cumprimento de cada Determinação expedida por esta Corte.

### **RECOMENDAÇÕES**

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 01**

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

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 02**

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

- II - Pela **COMUNICAÇÃO**, na forma prevista no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Santa Maria Madalena, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no art. 74 da Constituição Federal e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das Contas, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a

serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas nestas Contas de Governo.

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

- a. quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão de créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;
- b. quanto ao déficit financeiro, no montante de R\$ 982.883,36 (novecentos e oitenta e dois mil, oitocentos e oitenta e três reais e trinta e seis centavos), apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00;
- c. quanto à necessidade de controle da disponibilidade de recursos por fonte/destinação – desde a elaboração do orçamento até a sua execução –, em cumprimento ao disposto no art. 8º, parágrafo único c/c o art. 50 da Lei Complementar nº 101/00;
- d. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual

passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editados pela STN, estendendo tal metodologia à apuração dos limites legais referentes à aplicação dos recursos do Fundeb;

- e. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a considerar, na base de cálculo, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;
- f. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a **não** considerar, na base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, assim como, tais despesas não poderão mais ser financiadas com recursos do Fundeb;
- g. quanto ao fato de que, para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação

básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeadas tão somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretrizes do art. 70 da Lei nº 9.394/96;

- h. quanto às regras estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), mediante as Portarias Conjuntas nº 02, de 15/01/2018, e nº 3, de 27/03/2018, sobretudo quanto à concessão de maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb, observando, ainda, o prazo estabelecido para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como para adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico;
- i. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2020, devendo ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, § 2º, inciso II e § 3º, inciso I, da Constituição Federal e do art. 24 da Lei Complementar nº 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;
- j. quanto ao fato de que a reincidência, nas próximas Prestações de Contas de Governo Municipal, de quantidade significativa de impropriedades e inconsistências contábeis relevantes poderá ensejar, por parte desta Corte, a emissão de Parecer Prévio

Contrário, devendo, desta forma, ser aprimorado o sistema de contabilidade do Município;

- k. 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 nº 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, § 3º, da referida lei;
- l. quanto ao fato de que, para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, a vedação prevista no art. 8º da Lei nº 7.990/89, de uso dos recursos dos *royalties* para pagamento de pessoal do quadro permanente e dívida, recairá sobre todas as receitas das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural.

**IV - Pela COMUNICAÇÃO**, na forma prevista no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual responsável pela contabilidade do Município de Santa Maria Madalena, a fim de que tome conhecimento das inconsistências contábeis ressalvadas neste Voto, e seja alertado quanto: (i) à necessidade de observância aos princípios e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, de forma que a informação contábil apresentada nas demonstrações contábeis tenha as características qualitativas necessárias à correta evidenciação da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Município; (ii) à necessidade de elaboração de Notas Explicativas para melhor compreensão das informações financeiras ou não financeiras por parte dos usuários das demonstrações contábeis, e (iii) ao fato de que divergências contábeis relevantes apuradas nos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais devem ser evidenciadas por meio de notas explicativas;

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

- a. verifique o cumprimento da regra estabelecida no art. 69, § 5º, da LDB (Lei nº 9.394, de 20/12/1996) pela Prefeitura de Santa Maria Madalena – de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro –, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação exatamente nos prazos estabelecidos em lei;
- b. instaure procedimento autônomo de apuração, por meio de processo apartado, com vistas ao ressarcimento, no valor de R\$ 99.698,92 (noventa e nove mil, seiscentos e noventa e oito reais e noventa e dois centavos), à conta do Fundeb, tendo em vista o não cumprimento da determinação desta Corte efetuada nas Prestações de Contas de Governo do Município de Santa Maria Madalena relativas aos exercícios de 2016 e 2017.

Plenário,

GC-7, em 23 / 10 / 2019.

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
Relator