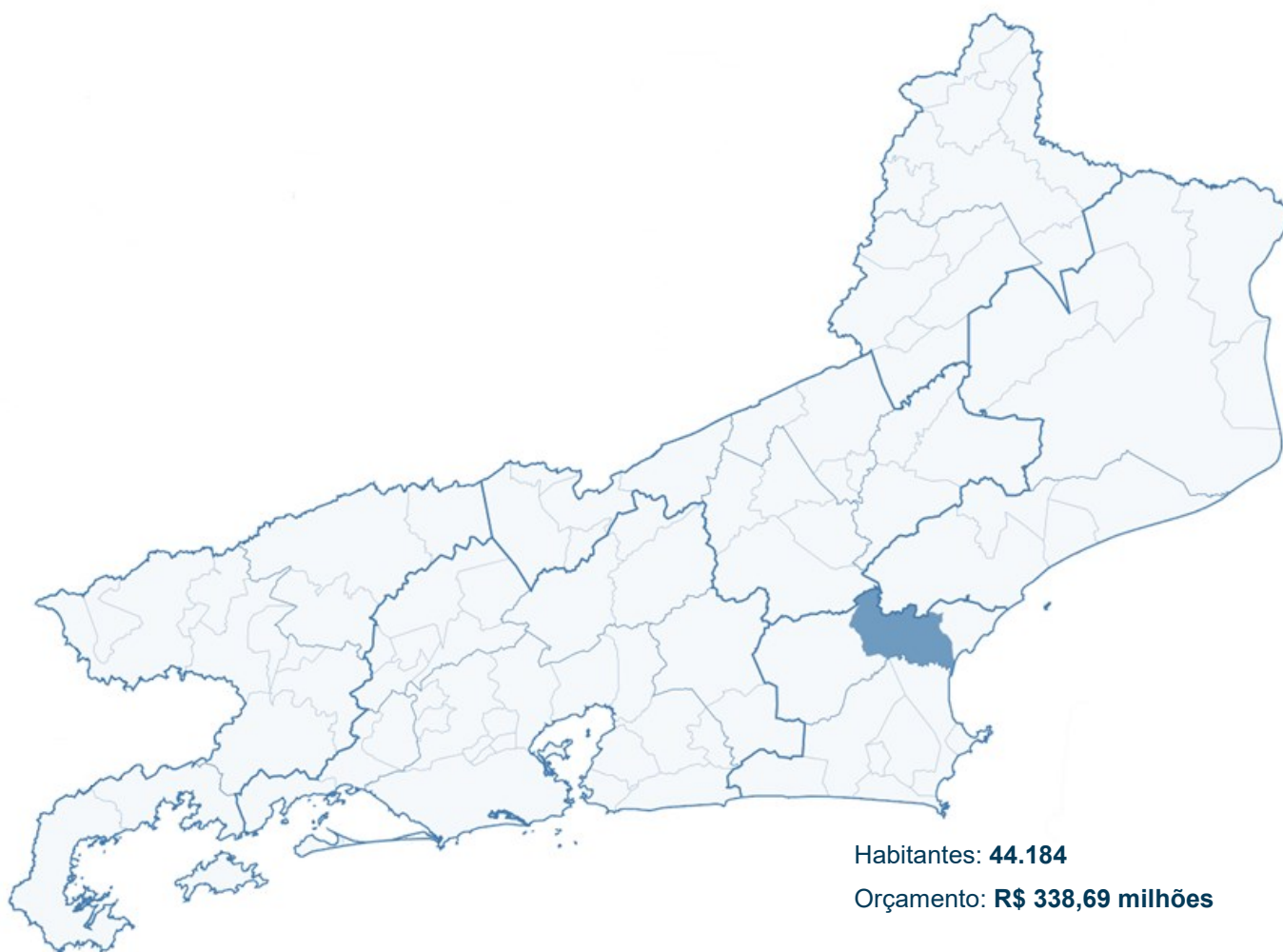


# PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE CASIMIRO DE ABREU

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: **44.184**

Orçamento: **R\$ 338,69 milhões**

**LISTA DE TABELAS**

<i>Tabela 1 — Composição de Órgãos e Entidades do Município</i>	10
<i>Tabela 2 — Limite de Crédito Suplementar</i>	15
<i>Tabela 3 — Suplementações ao Orçamento</i>	16
<i>Tabela 4 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)</i>	17
<i>Tabela 5 — Alterações Orçamentárias</i>	17
<i>Tabela 6 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2019</i>	18
<i>Tabela 7 — Variação da Dívida Ativa</i>	19
<i>Tabela 8 — Receitas de Competência do Município</i>	19
<i>Tabela 9 — Execução Orçamentária da Despesa</i>	21
<i>Tabela 10 — Restos a Pagar</i>	22
<i>Tabela 11 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa</i>	22
<i>Tabela 12 — Metas Fiscais para o Exercício</i>	23
<i>Tabela 13 — Resultado Orçamentário</i>	24
<i>Tabela 14 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro</i>	25
<i>Tabela 15 — Evolução do Resultado Financeiro</i>	25
<i>Tabela 16 — Resultado Patrimonial</i>	27
<i>Tabela 17 — Situação Patrimonial Líquida</i>	27
<i>Tabela 18 — Resultado Previdenciário</i>	29
<i>Tabela 19 — Contribuição ao RPPS</i>	31
<i>Tabela 20 — Parcelamento junto ao RPPS</i>	32
<i>Tabela 21 — Contribuição ao RGPS</i>	33
<i>Tabela 22 — Cálculo da Receita Corrente Líquida</i>	37
<i>Tabela 23 — Evolução da Dívida Consolidada</i>	38
<i>Tabela 24 — Cálculo da Regra de Ouro</i>	39
<i>Tabela 25 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal</i>	40
<i>Tabela 26 — Sigfis x Contabilidade Educação</i>	44
<i>Tabela 27 — Despesa com Educação</i>	45
<i>Tabela 28 — Gasto com Educação por Aluno</i>	45
<i>Tabela 29 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais</i>	45
<i>Tabela 30 — Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica</i>	46
<i>Tabela 31 — Resultado do Ideb</i>	48
<i>Tabela 32 — Resultado das Transferências do Fundeb</i>	51
<i>Tabela 33 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério</i>	52
<i>Tabela 34 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb</i>	53
<i>Tabela 35 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2020</i>	54

---

<i>Tabela 36 — Sigfis X Contabilidade Saúde</i>	<u>58</u>
<i>Tabela 37 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa</i>	<u>58</u>
<i>Tabela 38 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS</i>	<u>60</u>
<i>Tabela 39 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2018</i>	<u>62</u>
<i>Tabela 40 — Repasse Permitido x Repasse Recebido</i>	<u>64</u>
<i>Tabela 41 — Receitas de Royalties</i>	<u>66</u>
<i>Tabela 42 — Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties</i>	<u>67</u>
<i>Tabela 43 — Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 12.858/13</i>	<u>70</u>
<i>Tabela 44 — Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 13.885/19</i>	<u>75</u>

**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>10</b>
2.2.1	Estrutura Administrativa do Município	10
2.2.2	Prazo de Envio da Prestação de Contas	11
2.2.3	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	12
<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	16
2.3.6	Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais	16
2.3.7	Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias	17
<b>2.4</b>	<b>Receitas</b>	<b>18</b>
2.4.1	Receita Arrecadada <i>versus</i> Receita Prevista	18
2.4.2	Classificação Orçamentária da Receita	18
2.4.3	Receita da Dívida Ativa	19
2.4.4	Receitas de Competência do Município	19
2.4.5	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	20
<b>2.5</b>	<b>Despesas</b>	<b>21</b>
2.5.1	Execução Orçamentária da Despesa	21
2.5.2	Metas Fiscais	23
2.5.3	Resultado Orçamentário	24
2.5.4	Resultado Financeiro	25
<b>2.6</b>	<b>Resultado Patrimonial</b>	<b>27</b>
2.6.1	Resultado do Exercício	27
2.6.2	Situação Patrimonial Líquida	27
<b>2.7</b>	<b>Previdência</b>	<b>28</b>
2.7.1	Resultado Previdenciário	28
2.7.2	Contribuições Previdenciárias	31

2.7.3	Certificado de Regularidade Previdenciária _____	33
2.7.4	Emenda Constitucional nº 103/19 _____	33
2.7.5	Das Auditorias Realizadas _____	35
<b>2.8</b>	<b>Limites Constitucionais e Legais _____</b>	<b>37</b>
2.8.1	Receita Corrente Líquida (RCL) _____	37
2.8.2	Dívida Consolidada ou Fundada _____	38
2.8.3	Regra de Ouro _____	38
2.8.4	Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária _____	39
2.8.5	Concessão de Garantia _____	39
2.8.6	Alienação de Ativos _____	40
2.8.7	Despesas com Pessoal _____	40
2.8.8	Educação _____	41
2.8.9	Saúde _____	56
2.8.10	Repasse Financeiro para a Câmara Municipal _____	62
<b>2.9</b>	<b>Demais Aspectos Relevantes _____</b>	<b>65</b>
2.9.1	Conselho de Alimentação Escolar _____	65
2.9.2	Conselho Municipal de Assistência Social _____	65
2.9.3	<i>Royalties</i> _____	66
2.9.4	Transparência na Gestão Fiscal _____	76
2.9.5	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) _____	77
<b>2.10</b>	<b>Controle Interno _____</b>	<b>78</b>
2.10.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior _____	79
2.10.2	Certificado de Auditoria _____	79
<b>3</b>	<b>CONCLUSÃO E VOTO _____</b>	<b>80</b>

## 1 RELATÓRIO

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 210.915-3/20  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CASIMIRO DE ABREU  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO — EXERCÍCIO DE 2019  
**GESTORES:** PAULO CEZAR DAMES PASSOS — PREFEITO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PROPOSTA DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES. ARQUIVAMENTO.

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Casimiro de Abreu relativa ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Paulo Cezar Dames Passos, 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 foi encaminhada 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 212.721-4/20), apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 01/06/2020.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os documentos solicitados, constituindo o Documento TCE-RJ nº 012.274-5/20.

Na sequência, após a conclusão de sua primeira análise, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Casimiro de Abreu, relativas ao exercício de 2019, em face da seguinte Irregularidade:

**IRREGULARIDADE N.º 01**

*O Poder Executivo não aplicou nenhuma parcela dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.*

De outra parte, o Ministério Público de Contas (MPC) manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas de Governo do Município de Casimiro de Abreu, estando em desacordo com o Corpo Instrutivo, opinando por considerar a Irregularidade daquela instância técnica como Ressalva.

Ademais, o MPC sugere, em seu parecer, a inclusão da seguinte Ressalva, com a consequente Determinação:

**RESSALVA Nº 13**

*O Poder Executivo não aplicou os respectivos recursos de royalties recebidos em 2018 e 2019, na forma prevista no § 3º, artigo 2º, da Lei Federal n.º 12.858/2013.*

**DETERMINAÇÃO Nº 13**

*Observar a correta aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei nº 12.858/13, devendo ser aplicado em 2020, além dos recursos recebidos neste exercício, os valores não aplicados nos exercícios de 2018 e 2019, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme § 3º, artigo 2º da lei mencionada.*

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

**IV – DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE** - para que verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996) pela Prefeitura de CASIMIRO DE ABREU - 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 de Contas, em Decisão Monocrática de 28/08/2020, 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. Paulo Cezar Dames Passos, foi cientificado da referida Decisão e protocolizou, tempestivamente, em 21/09/2020, suas razões de defesa, objeto do Documento TCE-RJ nº 025.127-9/20.

Em prosseguimento, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas, nada obstante não ter acolhido as razões de defesa apresentadas, procedeu à revisão de seu posicionamento que havia considerado o descumprimento da Lei nº 12.858/13 como Irregularidade e se manifesta pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Governo do Município.

O Ministério Público de Contas, a seu turno, ao analisar as razões de defesa do responsável, mantém seu entendimento pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Governo do Município de Casimiro de Abreu.

Ressalto que a apreciação, por este Relator, das razões de defesa apresentadas pelo Prefeito, quanto à Irregularidade que ensejou a sugestão de Parecer Prévio Contrário às Contas, dar-se-á no item 2.9.3.3.1 deste Voto.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 28/10/2020.

**É o Relatório. Passo ao meu Voto.**



## 2 VOTO

### 2.1 Introdução

A Prestação de Contas de Governo, procedimento de *accountability* previsto na Constituição da República, é dever constitucional imposto ao Chefe do Executivo, por meio do 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 apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo Municipal compete aos Tribunais de Contas, por meio de emissão de Parecer Prévio, que subsidia o julgamento político exercido pelas Cortes Legislativas, somente deixando de prevalecer os termos desse Parecer Prévio por decisão de dois terços dos Vereadores.

Dessa forma, cabe ao Tribunal de Contas a apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo, avaliando sua conformidade às leis e às normas, por meio da análise dos dados e das informações apresentados, dos Relatórios Orçamentários, dos Demonstrativos Contábeis e da manifestação do Controle Interno<sup>1</sup>.

Além disso, o exame técnico da Prestação de Contas de Governo vai além da 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, viabilizando, 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 viabilizam o controle democrático das Prestações de Contas de Governo, quando correlacionam o planejamento

<sup>1</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.

orçamentário com sua efetiva execução, atribuindo ao gestor a responsabilidade democrática e compatibilizando a qualidade do gasto público com os anseios da sociedade, não olvidando, ainda, a 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 às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos e, também, o cumprimento de limites constitucionais e legais, bem como o desempenho dos programas de governo — que subsidiará o Poder Legislativo no cumprimento de seu múnus constitucional, para o julgamento anual das Contas de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

## 2.2 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**

<b>Administração Direta</b>
Prefeitura Municipal
Câmara Municipal
Fundo Municipal de Saúde
Fundo Municipal de Assistência Social
Fundo Municipal do Direito da Criança e do Adolescente
Fundo Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Fundo Municipal de Segurança Pública, Trânsito
<b>Administração Indireta</b>
Instituto de Previdência (IPREV-CA)
Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Fundação Cultural
Fundação Municipal
<b>Empresas Públicas Dependentes</b>

NÃO POSSUI

**Empresas Públicas Não Dependentes**

NÃO POSSUI

Fonte: Relação de órgãos da Administração Municipal – fls. 05.

## 2.2.2 Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas em exame foi encaminhada em 30/04/2020, portanto, de forma **intempestiva**, uma vez que a Sessão Legislativa do Município foi inaugurada em 04/02/2020.

A esse respeito, cabe consignar que, em razão dos transtornos decorrentes da pandemia mundial ocasionada pelo Novo Coronavírus (COVID-19), com possíveis impactos para os jurisdicionados decorrentes da atual situação excepcional, este Tribunal decidiu, por meio da edição do Ato Normativo nº 186/20, alterado pelos Atos Normativos Conjuntos nº 02/20 e nº 03/20, determinar a suspensão dos prazos processuais no período compreendido entre 16 de março de 2020 e 03 de julho de 2020.

Além disso, por meio da edição dos Atos Normativos Conjuntos nº 05/20 e nº 06/20, este Tribunal decidiu que a eventual postergação na remessa das Contas de Governo não daria ensejo à aplicação de sanções ao jurisdicionado no âmbito desta Corte, desde que as contas fossem encaminhadas até o dia 03/07/2020.

Cumprir destacar que o prazo para encaminhamento da Prestação de Contas de Governo não se caracteriza, a rigor, como prazo processual – mesmo porque a relação processual sequer havia sido instaurada –, mas sim como prazo constitucional para o cumprimento do dever de prestar contas imposto ao Chefe do Poder Executivo. Tal prazo de 60 (sessenta) dias, contados do início da sessão legislativa, encontra-se previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição da República, aplicável por simetria ao Estado e aos Municípios.

Sublinho que a Lei Maior não contempla nenhuma exceção quanto à observância do referido prazo, independentemente das circunstâncias fáticas que ensejem o atraso no encaminhamento das Contas de Governo do Município, não competindo a esta Corte prorrogá-lo, ante a ausência de permissivo constitucional.

Nada obstante isso, uma vez que as Contas de Governo do Município de Casimiro de Abreu foram encaminhadas antes do término do prazo limite de

03/07/2020, reputo cabível relevar a intempestividade no caso concreto, em atenção ao disposto no art. 3º do Ato Normativo Conjunto nº 05/20, com a redação dada pelo Ato Normativo Conjunto nº 06/20.

### **2.2.3 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. Nesse sentido foram encaminhadas pelo Município as demonstrações contábeis consolidadas.

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.

Nesta toada, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio na Portaria STN nº 548/15, instituiu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), o qual estabelece os prazos-limite obrigatórios relativos a sua implantação na busca pela convergência da contabilidade aplicada ao setor público aos padrões internacionais, listando quais procedimentos devem ser necessariamente observados para a consolidação das contas públicas nacionais sob a mesma base conceitual.

Para operacionalização do PIPCP, a STN recomendou que cada ente da Federação estabelecesse sua própria linha de ação detalhada em relação aos prazos estabelecidos, de forma que, adaptando-se às suas respectivas peculiaridades, conseguisse implantar os requisitos necessários para cada procedimento ao final do período de transição.

Segundo o cronograma encaminhado pelo Município (fl. 1778), o Corpo Instrutivo verifica que os procedimentos contábeis patrimoniais a seguir, cujo prazo-limite era até o exercício de 2019, não foram implantados:

<b>Procedimentos Contábeis Patrimoniais</b> (De acordo com as regras da NBC TSP e do MCASP vigentes)	<b>Obrigatoriedade dos registros contábeis</b> (a partir de)
Reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para perdas.	Imediato
Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajuste para perdas.	01/01/2019
Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex: 13º salário, férias, etc.)	01/01/2019

Nesse sentido, alinho-me à proposta das instâncias instrutivas quanto à inobservância aos prazos estabelecidos na Portaria STN nº 548/15, razão pela qual faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

## 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 a análise do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre (Processo TCE-RJ nº 202.762-6/20).

### 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 2019, saber:

Relatório de Gestão Fiscal – RGF	
Descrição	Processo TCE-RJ nº
1º quadrimestre	213.898-5/19
2º quadrimestre	236.841-7/19
3º quadrimestre	202.761-2/20

### 2.3.2 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2018/2021, foi instituído pela Lei Municipal nº 1.844/17 e definiu as prioridades estratégicas de Governo.

### 2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2019, foi estabelecida por meio da Lei Municipal nº 1.884/18, alterada pela Lei Municipal nº 1.911/18.

### 2.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município, para o exercício de 2019, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 1.912/18, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 301,71 milhões, 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 2019 do Município de Casimiro de Abreu, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite e 50% das despesas fixadas no orçamento, conforme tabela a seguir:

**Tabela 2 — Limite de Crédito Suplementar**

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	301.708.288,51
Limite para abertura de créditos suplementares 50,00%	150.854.144,26

Fonte: Lei Orçamentária Anual – fls. 145/289.

No que tange à abertura de créditos adicionais suplementares, o Corpo Técnico destaca que o balizamento autorizado na LOA perfaz percentual que não se coaduna com os princípios que norteiam o bom planejamento, haja vista que o percentual de autorização demonstra grau de liberdade de movimentação das dotações orçamentárias que, se levados à efetiva utilização, resultarão em um orçamento bastante dissonante da LOA aprovada inicialmente.

Nesse aspecto, compartilho do entendimento esposado pelo Corpo Instrutivo, razão pela qual formulo **Recomendação** para que o Município observe os princípios orçamentários aplicáveis ao tema, a fim de que se consignem percentuais autorizativos razoáveis, que permitam ajustes ao longo do exercício orçamentário sem descaracterizar o orçamento inicialmente aprovado.

## 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\$ 87,57 milhões, 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 3 — Suplementações ao Orçamento**

<b>Alterações</b>	<b>Fonte de recursos</b>	Anulação	55.384.874,84
		Excesso - Outros	1.981.544,92
		Superávit	28.178.679,26
		Convênios	1.486.585,13
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>87.571.684,15</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>			<b>87.571.684,15</b>
(D) Limite autorizado na LOA			150.854.144,26
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>			<b>0,00</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual – fls. 145/289 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 290/292.

### 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 se encontra 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, excluía a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social



(RPPS), bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto:

**Tabela 4 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)**

Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	32.067.585,40
II - Receitas arrecadadas	235.015.575,25
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>267.083.160,65</b>
IV - Despesas empenhadas	238.423.282,68
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>238.423.282,68</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>28.659.877,97</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018, Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19; Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816 e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 817/950, Anexo 12 do RPPS da Lei nº 4.320/64 – fls. 1205/1206 e Balanço financeiro do RPPS – fl.º1207.

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

O Município registrou um resultado positivo, já considerados os recursos disponíveis e as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais. Desse modo, conclui-se que o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio orçamentário no exercício de 2019, 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\$ 338,69 milhões, conforme demonstrado na tabela seguinte:

**Tabela 5 — Alterações Orçamentárias**

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	<b>301.708.288,51</b>
(B) Alterações:	95.073.208,78
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	87.571.684,15
Créditos especiais	7.501.524,63
(C) Anulações de dotações	58.087.924,70
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>338.693.572,59</b>
(E) Orçamento registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei nº 4.320/64	338.693.572,59
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 817/950, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls.º290/292 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fl. 293.

O montante do orçamento final apurado guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado).

## 2.4 Receitas

### 2.4.1 Receita Arrecadada *versus* Receita Prevista

O comportamento da arrecadação municipal, no exercício de 2019, tendo por parâmetro a previsão inicial, resultou em uma insuficiência de arrecadação, no montante de R\$ 21,61 milhões, conforme tabela a seguir:

**Tabela 6 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2019**

Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	286.717.116,54	266.220.415,30	-20.496.701,24	-7,15%
Receitas de capital	2.616.440,57	1.564.890,98	-1.051.549,59	-40,19%
Receita intraorçamentária	12.374.731,40	12.311.352,25	-63.379,15	-0,51%
<b>Total</b>	<b>301.708.288,51</b>	<b>280.096.658,53</b>	<b>-21.611.629,98</b>	<b>-7,16%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816.

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).

### 2.4.2 Classificação Orçamentária da Receita

A Portaria Interministerial STN/SOF nº 5/15, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, estabeleceu uma nova estrutura de codificação da classificação por natureza da receita orçamentária, válida a partir do exercício de 2016 para a União e a partir de 2018 para os demais entes da Federação.

Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria nº 388/18, publicou o desdobramento da classificação da receita orçamentária para os Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos efeitos foram aplicados a partir do

exercício de 2019, no que se refere à elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2019.

O Corpo Instrutivo informa que o Município adotou o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária de acordo com a Portaria nº388/18.

### 2.4.3 Receita da Dívida Ativa

As contas de dívida ativa tributária e não tributária registram um aumento em seu saldo da ordem de 37,76% em relação ao exercício anterior, conforme tabela a seguir:

**Tabela 7 — Variação da Dívida Ativa**

Saldo do exercício anterior - 2018 (A) R\$	Saldo atual - 2019 (B) R\$	Variação % C = B/A
26.670.297,06	36.740.040,56	37,76%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018, Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19 e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 967/993.

Cabe ressaltar que o Município de Casimiro de Abreu 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 10,28% do total:

**Tabela 8 — Receitas de Competência do Município**

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Previsão Atualizada (A)	Arrecadação (B)	% Arrecadado (B/A)
ITR diretamente arrecadado	0,00	0,00	-
IRRF	4.650.259,74	5.872.814,49	126%
IPTU	5.643.774,91	4.365.842,80	77%
ITBI	1.071.988,63	1.003.406,72	94%
ISS	5.089.943,40	6.000.784,38	118%
Outros Impostos	736,95	41.125,07	5580%
Taxas	2.303.072,11	2.305.566,60	100%

Contribuição Melhoria	0,00	0,00	-
Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	3.401.310,87	4.339.149,30	128%
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc.)	0,00	0,00	-
<b>(A) Subtotal</b>	<b>22.161.086,61</b>	<b>23.928.689,36</b>	<b>108%</b>
(B) Deduções da Receita	0,00	0,00	-
<b>(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)</b>	<b>22.161.086,61</b>	<b>23.928.689,36</b>	<b>108%</b>
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS		232.847.573,92	
<b>(E) Percentual alcançado (C/D)</b>		<b>10,28%</b>	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816.

Nota: Nos valores das receitas tributárias estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

## 2.4.5 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

O Corpo Instrutivo destaca a realização, nos exercícios de 2014 a 2019, 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 219.102-1/20 (ISS) e 219.103-5/20 (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 Casimiro de Abreu, a gestão do crédito tributário foi verificada por meio de Inspeção Ordinária (Processo TCE-RJ nº 237.132-9/18), na qual estão sendo descritas as inconsistências e oportunidades de melhoria no que tange aos procedimentos referentes à cobrança administrativa, aos créditos prescritos e ao 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 de 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 2019 representaram 75,28% das despesas autorizadas, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 83,72 milhões, conforme tabela a seguir:

**Tabela 9 — Execução Orçamentária da Despesa**

Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	301.708.288,51	338.693.572,59	254.970.600,89	248.502.796,22	245.417.550,97	75,28%	83.722.971,70

Fonte: Dotação inicial – Lei Orçamentária Anual – fls. 145/289, Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 817/950 e Balanço Orçamentário – fls. 2168/2230.  
Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

O montante da despesa empenhada, registrada no Balanço Orçamentário Consolidado, guarda paridade com o Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado).

#### 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\$ 5,73 milhões:

**Tabela 10 — Restos a Pagar**

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2018				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	6.013.864,58	4.458.366,12	-	4.724.042,76	45.221,38	5.702.966,56
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	205,96	5.762.414,42	5.173.985,22	5.155.512,44	574.430,76	32.677,18
<b>Total</b>	<b>6.014.070,54</b>	<b>10.220.780,54</b>	<b>5.173.985,22</b>	<b>9.879.555,20</b>	<b>619.652,14</b>	<b>5.735.643,74</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 2168/2230.

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

Houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no montante de R\$ 45,22 mil, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracterizaria, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Contudo, em exame procedido pelas instâncias instrutivas na documentação encaminhada pelo jurisdicionado, foi observado que os cancelamentos se encontram devidamente justificados.

### 2.5.1.2 Inscrição em Restos a Pagar não Processados ao Final do Exercício de 2019

O Município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, inscreveu em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa, o montante de R\$ 2,96 milhões:

**Tabela 11 — 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)	258.731.695,62	5.702.966,56	6.467.804,67	32.677,18	1.198.162,86	245.330.084,35	3.085.245,25	0,00
Câmara Municipal (II)	19.170,98	4.634,99	0,00	0,00	8.206,20	6.329,79	6.329,79	0,00

RPPS (III)	215.645.076,81	0,00	0,00	0,00	740,30	215.644.336,51	114.130,53	0,00
<b>Valor Considerado (IV) = (I-II-III)</b>	<b>43.067.447,83</b>	<b>5.698.331,57</b>	<b>6.467.804,67</b>	<b>32.677,18</b>	<b>1.189.216,36</b>	<b>29.679.418,05</b>	<b>2.964.784,93</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Balanço Orçamentário – fls. 2168/2230, Balanço Financeiro – fls. 965/966 e Anexo 17 – fls. 1000/1002 – consolidados da Lei nº 4.320/64, Balanço Orçamentário – fl. 1182/11827, Balanço Financeiro – fl. 1184 e Anexo 17 – fl. 1192 da Câmara Municipal e Balanço Orçamentário – fls. 1205/1206, Balanço Financeiro – fl. 1207 e Anexo 17 do RPPS – fl. 1219.

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 constam as metas em valores correntes e as respectivas execuções previstas no exercício financeiro de 2019:

**Tabela 12 — 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	301.708.288,51	279.434.812,90	
Despesas	301.708.288,51	254.979.394,60	
Resultado primário	-15.156.720,85	-28.708.916,20	Não Atendido
Resultado nominal	-5.665.441,58	-890.567,70	Atendido
Dívida consolidada líquida	2.020.013,33	13.589.265,30	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fl. 141, Processo TCE-RJ nº 202.762-6/20 – RREO 6º bimestre de 2019 e Processo TCE-RJ nº 202.761-2/20 – RGF 3º Quadrimestre de 2019.

O Município não cumpriu a meta de resultado primário e de dívida consolidada líquida, o que será considerado como **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

O Poder Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos períodos de fevereiro de 2019, maio de 2019 e setembro de 2019, cujas atas encontram-se às fls. 749/754.

Quanto aos comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências, visando ao cumprimento ao art. 9º, § 4º c/c o art. 48 da Lei Complementar nº 101/00, o Corpo Instrutivo assim se manifesta:

*Foram encaminhados às fls. 756/759 os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas (§4º do art. 9º c/c o art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00) realizadas para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas aos 1º quadrimestre/2019 e 2º quadrimestre/2019.*

*Quanto à audiência pública referente ao 3º quadrimestre/19 foi apresentado o Ofício SEMFIC/GAB n.º 11/2019, publicado em Jornal Oficial do Município, pelo qual foi solicitada, ao Presidente da Câmara, a disponibilização do Plenário ou auditório para realização da reunião. Não trata de chamamento para participação da audiência pública.*

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

Nesse sentido, alinho-me à proposta das instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

### 2.5.3 Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A administração municipal, desconsiderando o Regime Próprio de Previdência Social, apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 3,41 milhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

**Tabela 13 — Resultado Orçamentário**

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	280.096.658,53	45.081.083,28	235.015.575,25
Despesas Realizadas	254.970.600,89	16.547.318,21	238.423.282,68
<b>Superávit/Déficit Orçamentário</b>	<b>25.126.057,64</b>	<b>28.533.765,07</b>	<b>-3.407.707,43</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816 e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 817/950 e Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1205/1206.



## 2.5.4 Resultado Financeiro

O resultado financeiro é a diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, podendo ser superavitário ou deficitário. O Município apresentou um superávit financeiro de R\$ 27,26 milhões, não sendo considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, conforme apurado na tabela a seguir:

**Tabela 14 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro**

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	259.278.322,96	215.645.076,81	19.170,98	43.614.075,17
Passivo financeiro	16.486.856,52	114.870,83	19.170,98	16.352.814,71
<b>Superávit/Déficit Financeiro</b>	<b>242.791.466,44</b>	<b>215.530.205,98</b>	<b>0,00</b>	<b>27.261.260,46</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 967/993, Balanço Patrimonial do RPPS – fl. 1208/1215 e Balanço Patrimonial da Câmara – fl. 1185/1189.

**Nota 1:** foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$ 43.085.761,79), Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados (R\$ 546.627,36) e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 215.645.933,83).

**Nota 2:** no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores de depósitos (R\$ 1.198.162,86), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$ 5.735.643,74) e restos a pagar do exercício (R\$ 9.553.049,92) evidenciados no anexo 17 da Lei nº 4.320/64 Consolidado.

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

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

**Tabela 15 — Evolução do Resultado Financeiro**

Gestão anterior	Gestão atual		
2016	2017	2018	2019
-18.061.650,70	-4.890.751,44	32.067.585,40	27.261.260,46

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19 e quadro anterior.

No que tange ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício, verifico inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado não guarda paridade com a diferença entre o Ativo e Passivo Financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes. Tal inconsistência será registrada como **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 a garantir que os eventuais saldos de caixa 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 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 2019, conforme determina o art. 104 da Lei nº 4.320/64.

**Tabela 16 — Resultado Patrimonial**

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	414.698.096,80
Variações patrimoniais diminutivas	340.573.835,81
<b>Resultado patrimonial de 2019 – Superávit</b>	<b>74.124.260,99</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 994/995.

### 2.6.2 Situação Patrimonial Líquida

A situação patrimonial líquida apurada no exercício financeiro de 2019 encontra-se evidenciada na tabela seguinte:

**Tabela 17 — Situação Patrimonial Líquida**

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2018)	193.402.459,68
Resultado patrimonial de 2019 – Superávit	74.124.260,99
(+) Ajustes de exercícios anteriores	15.946.788,66
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2019</b>	<b>283.473.509,33</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2019</b>	<b>267.657.882,05</b>
<b>Diferença</b>	<b>15.815.627,28</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fls.º967/993.

Do exame da tabela 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 2019, razão pela qual faço constar item de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

O Corpo Técnico destaca, ainda, as seguintes inconsistências quanto aos saldos registrados no Balanço Patrimonial, acostado às fls. 967/993:

a) *Registro das seguintes contas com saldos negativos:*

a.1) *Contas do Ativo: Banco do Brasil n.º 60.222-1 e Banco do Brasil n.º 60.223-X;*

a.2) *Contas do Passivo: Consignações - Contribuição ao RGPS, Indenizações e Restituições, Outros Consignatários – INSS, Outros Consignatários – IPREV-CA, Outros Consignatários – Retenção INSS, Outros Consignatários – Plano de Saúde Patroci – art. 16-Lei n.º 1428/2011, Outros Consignatários – SINDILAGOS – RJ, Outros Consignatários – IRRF, Outros Consignatários – Processo Administrativo – Restituição e Outros Consignatários – Restituição – Salários pagos a maior.*

*Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 6**.*

Em decorrência destes fatos, faço constar, na conclusão do presente Voto, **Ressalva e Determinação**.

## 2.7 Previdência

### 2.7.1 Resultado Previdenciário

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

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

### 2.7.1.1 Resultado Financeiro

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64), é apurado um resultado financeiro previdenciário superavitário da ordem de R\$ 28,53 milhões.

**Tabela 18 — Resultado Previdenciário**

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	<b>45.081.083,28</b>
Despesas previdenciárias	<b>16.547.318,21</b>
<b>Superávit</b>	<b>28.533.765,07</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1205/1206.  
Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

### 2.7.1.2 Resultado Atuarial

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

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

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

Dessa forma, a partir das Prestações de Contas de Governo, relativas ao exercício de 2019, em atendimento à Decisão Plenária de 27/09/2018 proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 213.898-3/18, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Macaé, relativas ao exercício de 2017, foi incluída no rol de

documentos a serem remetidos a esta Corte, documentação comprovando a necessária avaliação atuarial anual, bem como que o exame do Corpo Instrutivo passasse a considerar a situação previdenciária (financeira e atuarial).

Nesse sentido, trago à baila a manifestação do Corpo Técnico no que tange à situação atuarial do RPPS do Município:

*Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 1.642/1.709) referente a Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.*

*Conforme evidenciado no relatório, o município possui um **déficit atuarial**. Diante disso, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (fls. 1.711) informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit, acompanhada de comprovação do plano de amortização e/ou segregação de massas, bem como de outras medidas adotadas.*

*Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo **encaminhou**, adicionalmente, declaração (fls. 1.710), atestando a inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos, e mais de uma unidade gestora do respectivo regime.*

*Por fim, verifica-se que o montante da “provisão matemática previdenciária” registrada no Balanço Patrimonial **não guarda paridade** com o informado no Relatório de Avaliação Atuarial.*

*Destaca-se que o parecer do atuário é documento hábil para efetuar o registro contábil da “provisão matemática previdenciária”, bem como as notas explicativas que acompanharão as demonstrações contábeis. Diante disso, a divergência será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 7***

No que tange à divergência de registro contábil das Provisões Matemáticas, faço constar, na conclusão do presente Voto, **Ressalva e Determinação**.

Ademais, verifico que o Corpo Técnico informa apenas o encaminhamento dos documentos solicitados no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, não se pronunciando acerca da efetividade das medidas adotadas com vistas ao equacionamento do déficit atuarial, ao cumprimento das obrigações financeiras que, porventura, tenham sido assumidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, bem como outros aspectos previstos na legislação previdenciária.

Dessa forma, haja vista a relevância das informações do estudo atuarial para a avaliação da situação previdenciária, em Sessão Plenária de 14/10/2020, nos

autos do Processo TCE-RJ nº 210.707-4/20, o Plenário desta Corte, aprovando Voto da minha lavra nas Contas de Governo do Município de Paty do Alferes, referentes ao exercício de 2019, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) desta Corte que desse prosseguimento ao aperfeiçoamento do exame da gestão previdenciária no âmbito das Contas de Governo, tendo em vista que o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS trata-se de política pública de grande impacto nos serviços prestados à sociedade, cuja responsabilidade alcança as atribuições do Chefe do Poder Executivo.

### 2.7.2 Contribuições Previdenciárias

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

O Corpo Instrutivo apresenta tabela contendo os valores que deveriam ter sido repassados e os efetivamente transferidos, oriundos das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência de 2019, referente ao Regime Próprio de Previdência, e conclui que houve o repasse integral das contribuições devidas por parte da Prefeitura de Casimiro de Abreu, conforme segue:

**Tabela 19 — Contribuição ao RPPS**

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	6.154.856,81	6.154.856,81	0,00
Patronal	4.564.343,66	4.564.343,66	0,00
<b>Total</b>	<b>10.719.200,47</b>	<b>10.719.200,47</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – fls. 2300/2307.

Nota 1: os valores das contribuições referem-se às unidades gestoras: Prefeitura, SAAE, Fundação Cultural, IPREV, FMAS, FMDCA e FMS.

Nota 2: o valor acima foi constituído pela soma dos valores de cada unidade gestora, considerando que o Modelo 23 Consolidado não foi enviado.

No que tange à fidedignidade das informações referentes ao repasse das contribuições previdenciárias ao RPPS, o Corpo Instrutivo procedeu à comparação entre o documento Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS



(Modelo 23) e as bases de dados do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV), conforme o trecho reproduzido a seguir:

*Os valores repassados, informados acima pelo jurisdicionado, diferem dos dados do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, a saber:*

<b>Contribuição</b>	<b>Valor Repassado MODELO 23</b>	<b>Valor Repassado CADPREV</b>	<b>Diferença</b>
<i>Do Servidor</i>	6.154.856,81	6.328.344,27	- 173.487,46
<i>Patronal</i>	4.564.343,66	6.338.301,01	- 1.773.957,35

*Às fls. 2.297/2.299 o Instituto de Previdência confirma que alguns dados da CADPREV deverão ser retificados e que existem deduções na contribuição patronal que se referem a benefícios de auxílio doença e licença maternidade que passaram a integrar os benefícios de responsabilidade do IPREV-CA, conforme a Lei Municipal n.º 1.904/2018 e Decreto Municipal n.º 1.475/2019, fatos geradores das diferenças do quadro acima.*

### 2.7.2.1 Parcelamento de Débitos Previdenciários junto ao RPPS

O Corpo Instrutivo apresenta tabela contendo os valores devidos e pagos no exercício referentes aos parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS e conclui que o Poder Executivo efetuou os pagamentos devidos no exercício, conforme segue:

**Tabela 20 — Parcelamento junto ao RPPS**

<b>Número do Termo de Parcelamento</b>	<b>Data da Pactuação</b>	<b>Valor Total Pactuado (R\$)</b>	<b>Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)</b>	<b>Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)</b>	<b>Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)</b>
559/2017	03/07/2017	1.467.396,77	352.429,75	352.429,75	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) fl. 1641.

### 2.7.2.2 Contribuição ao RGPS

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 segurados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, referente a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal), e da parte patronal, relativas ao exercício de 2019.



Em sua conclusão acerca da tabela, cuja responsabilidade pelos repasses recai diretamente ao Chefe do Poder Executivo, a instância instrutiva verifica o repasse integral ao RGPS das contribuições devidas por parte da Prefeitura, conforme segue:

**Tabela 21 — Contribuição ao RGPS**

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	2.316.099,38	2.316.099,36	0,02
Patronal	5.657.166,08	5.657.166,09	-0,01
<b>Total</b>	<b>7.973.265,46</b>	<b>7.973.265,45</b>	<b>0,01</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 1631/1640.

**Nota 1:** O valor acima foi constituído pela soma dos valores das unidades gestoras, pois o Modelo 24 Consolidado não foi enviado

### 2.7.3 Certificado de Regularidade Previdenciária

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

*De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária (fls. 2.625), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o município de **CASIMIRO DE ABREU** encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 13/01/2020, com validade que se estende até 11/07/2020.*

Em que pese a situação regular do CRP, o Ministério Público de Contas destaca que o Regime Próprio de Previdência Social do Município apresentaria inconsistências em razão do descumprimento de critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras, razão pela qual me alinho à manifestação do *Parquet* e faço constar, a esse respeito, item de **Comunicação** ao atual Prefeito para adoção de providências voltadas a atender as normas pertinentes ao RPPS.

### 2.7.4 Emenda Constitucional nº 103/19

A Emenda Constitucional nº 103/19 (Reforma da Previdência – EC nº 103/19) trouxe alterações aos Regimes Próprios de Previdência Social e estabeleceu regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes da Federação, outras

aplicáveis somente à União e algumas disposições específicas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No que toca às regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes, julgo relevante reproduzir o disposto no art. 9º da aludida Emenda:

*Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.*

*§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.*

*§ 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.*

*§ 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.*

*§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui **deficit** atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.*

*§ 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de **deficit** a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de deficit.*

*§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.*

*§ 7º Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.*

*§ 8º Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal.*

*§ 9º O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição.*

Oportuno enfatizar que, após a publicação da EC nº 103/19, os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte, restando vedado o pagamento, com recursos previdenciários, de quaisquer outros benefícios, ainda que previstos na legislação local em vigor.

Em Sessão de 29/07/2020, nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.739-2/20, o Plenário desta Corte proferiu Decisão pela aprovação de Nota Técnica, que dispõe sobre as orientações aos entes jurisdicionados acerca da repercussão da EC nº 103/19 nos RPPS do Estado e dos Municípios fluminenses, bem como determinou a Expedição de Ofícios a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição deste Tribunal que possuem RPPS e aos responsáveis pelos Fundos ou Institutos de Previdência, para que tomassem ciência do inteiro teor da referida Nota Técnica.

A aludida Nota Técnica informa que o uso indevido de recursos previdenciários para pagamento de benefícios que não sejam de concessão de aposentadorias e de pensões por morte poderá ter reflexo negativo no exame das Prestações de Contas de Governo.

Assim, a fim de reiterar o entendimento desta Corte, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto ao posicionamento desta Corte acerca de que o uso indevido de recursos previdenciários, nos termos da referida Nota Técnica, pode ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo.

## **2.7.5 Das Auditorias Realizadas**

No exercício de 2019, foi realizada, por meio da Coordenadoria de Auditorias Temáticas (CTE), auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos Municípios do Estado do RJ, com a finalidade de acompanhar os aspectos relacionados à governança, ao caráter contributivo, aos investimentos e à

atuária, por intermédio de consultas, entre outras fontes, ao Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV).

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE-RJ nº 105.995-8/19, no qual constam informações quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), além de informações detalhadas quanto a outros aspectos relacionados à execução da política de investimentos.

A Coordenadoria de Auditorias Temáticas (CTE) informa nos autos que dará continuidade ao processo de acompanhamento da gestão dos RPPS, o que será levado a efeito com base nos dados que serão periodicamente solicitadas aos RPPS, bem como colhidos no CADPREV.

Nessa linha de trabalho de acompanhamento da gestão dos RPPS, o Ministério Público de Contas destaca a situação do Município de Casimiro de Abreu relativa ao Indicador de Situação Previdenciária (ISP), nos seguintes termos:

#### **4.7.3 Indicador de Situação Previdenciária do município (ISP-RPPS-2019).**

*Especificamente em relação ao Município de CASIMIRO DE ABREU, conforme revela a “Planilha com Resultado Final Individualizado e Memória de Cálculo”, o RPPS é avaliado como de pequeno porte e de menor maturidade. Obteve nota “D” no Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS 2019) e Perfil de Risco Atuarial “I”:*

<b>MÉDIO PORTE</b>					
<b>MENOR MATURIDADE</b>					
Aspectos					
Gestão e Transparência “B”		Situação Financeira “A”		Situação Atuarial “B”	
Índices Previdenciários		Índices Previdenciários		Índice Previdenciário	
Regularidade	“A”	Suficiência Financeira	“A”	Cobertura dos Compromissos Previdenciários	“B”
Envio de informações	“A”	Acumulação de	“B”		
Modernização da gestão	“C”	Recursos			
<b>ISP-RPPS 2019: “B”</b>					
<b>PERFIL ATUARIAL: “III”</b>					

*O Município alcançou a maior nota (“A”) nos indicadores de regularidade (cumprimento dos critérios exigidos para a emissão do CRP), envio de informações (grau de transparência dos entes federativos em relação ao envio das informações de que trata o inciso I do caput do art. 2º, exigidas com base no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998) e suficiência financeira (grau de cobertura das despesas do RPPS pelas receitas do regime e*

corresponderá à razão do valor anual de receitas pelo valor anual de despesas previdenciárias).

A pior nota (“C”), que foi obtida em Gestão, revela que o RPPS municipal não possui certificação em níveis de aderência do Pró-Gestão RPPS. Como visto no tópico anterior, o município de Casimiro de Abreu aderiu ao PRO-GESTÃO RPPS, mas ainda não obteve a certificação.

A classificação parcial nos indicadores e final no ISP-RPPS, demonstra que a previdência municipal precisa ainda comprovar “boas práticas de gestão” (conjunto de normas e padrões para os procedimentos que garanta, reprodutibilidade, segurança, eficácia, eficiência e efetividade) e adotar providências visando à melhoria da capacidade de acumular recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários, a fim de alcançar a sustentabilidade financeira e, por consequência, um perfil atuarial de menor risco.

## 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 (RCL) do exercício de 2019 é de R\$ 259,10 milhões, conforme tabela a seguir:

**Tabela 22 — Cálculo da Receita Corrente Líquida**

Descrição	3º quadrimestre/18	2019		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	249.824.668,32	250.785.913,62	260.341.595,51	259.091.932,80

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19 e Processos TCE-RJ nºs 213.898-5/19, 236.841-7/19 e 202.761-2/20 – RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019.

## 2.8.2 Dívida Consolidada ou Fundada

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

**Tabela 23 — Evolução da Dívida Consolidada**

Especificação	2018	2019		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	29.578.548,10	14.176.553,70	14.216.779,50	13.589.265,30
Valor da dívida consolidada líquida	29.578.548,10	4.821.874,30	5.076.460,00	13.589.265,30
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	11,84%	1,91%	1,95%	5,24%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19 e Processo TCE-RJ nº 202.761-2/20, RGF – 3º quadrimestre de 2019.

Conforme verificado na tabela acima, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2019, 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 2019, foi constatado que o Município contraiu operações de crédito no exercício, no montante de R\$ 840,91 mil, que equivale a 0,32% da receita corrente líquida, dentro, portanto, do limite de 16% previsto no art. 7º da Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

No que tange à regra de ouro, o Corpo Técnico informa que o valor da operação de crédito não superou o montante das despesas de capital, observando o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, conforme tabela a seguir:

**Tabela 24 — Cálculo da Regra de Ouro**

Descrição	Valor - R\$
<b>A – Receitas de operações de crédito</b>	840.906,80
B – Despesas de capital	10.643.595,10
C – Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
<b>D – Despesa de capital líquida (B - C)</b>	10.643.595,10
<b>E – Resultado para apuração da Regra de Ouro (A - D)</b>	- 9.802.688,30

Fonte: Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2019 – Processo TCE-RJ nº 202.762-6/2020.

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

Conforme o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito) do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2019, o Município não realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no exercício.

#### **2.8.5 Concessão de Garantia**

Conforme o Anexo 3 (Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores) do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2019, o Município não concedeu garantia em operações de crédito.



## 2.8.6 Alienação de Ativos

Conforme o Anexo 11 (Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2019, o Município não realizou alienações de ativos no exercício.

## 2.8.7 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 25 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal**

Descrição	2018				2019					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	47,89%	44,37%	100.867.048,95	40,38%	103.802.654,54	41,39%	114.972.879,78	44,16%	113.532.860,74	43,82%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19, e Processos TCE-RJ nºs 213.898-5/19, 236.841-7/19 e 202.761-2/20 – RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019.

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



## 2.8.8 Educação

### 2.8.8.1 Aspectos das Despesas

Conforme o art. 212 da Constituição Federal, os Municípios aplicarão, no mínimo, 25% 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% 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;
- g) as despesas relativas a pagamento de proventos aos inativos da Educação não serão consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% 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;
- h) as despesas com auxílio alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96, consoante Decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18;

- i) serão consideradas despesas com educação as despesas liquidadas e, ainda, 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, consoante Decisões proferidas no exame das Contas de Governo dos Municípios, referentes ao exercício de 2017.

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 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.

Ainda quanto à metodologia a ser observada nas **Contas de Governo Municipais 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 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 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%, 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 faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção das novas metodologias.

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

#### 2.8.8.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

Para validação do Anexo 8 (Demonstrativo da Despesa por Função/Subfunção/Programa) da Lei nº 4.320/64, do Município de Casimiro de Abreu, 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 26 — Sigfis x Contabilidade Educação**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	53.904.745,33
Contabilidade – Anexo 8 Consolidado	53.904.745,33
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 799/805 e Relatório Analítico Educação – fls. 2559/2580.

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 deveria ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da educação.

### 2.8.8.3 Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

O Município destinou à educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 53,31 milhões, considerando a despesa liquidada.

**Tabela 27 — Despesa com Educação**

Empenhada	Liquidada	Paga
53.904.745,33	53.307.028,80	53.217.629,95

Fonte: Quadro C.1 – fl. 1316, Quadro C.2 – fl. 1317 e Quadro C.3 – fl. 1318.

O valor gasto por aluno totalizou R\$ 7.446,94, tendo em vista que 7.063 (sete mil e sessenta e três) alunos estavam matriculados na rede pública municipal no exercício de 2019, conforme evidenciado no quadro a seguir:

**Tabela 28 — Gasto com Educação por Aluno**

Nº de alunos (A)	Despesa Liquidada - R\$ (B)	Despesa Liquidada por aluno - R\$ (C) = (B/A)
7.063	52.597.767,57	7.446,94

Fonte: "Número de alunos - INEP" – fl. 2635.

Nota: foram deduzidos os gastos com ensino superior no montante de R\$ 709.261,23, considerando que não compõem a base do número de alunos matriculados.

### 2.8.8.4 Aplicação do Percentual Mínimo

A tabela seguinte demonstra os valores das receitas de impostos e transferências de impostos recebidas pelo Município no exercício de 2019, que serão utilizados para composição da base de cálculo do limite das despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino:

**Tabela 29 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais**

Descrição	Receita arrecadada
<b>I - Diretamente arrecadados</b>	<b>17.283.973,46</b>
IPTU	4.365.842,80
ITBI	1.003.406,72
ISS	6.000.784,38
IRRF	5.872.814,49
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	41.125,07

<b>II - Receita de transferência da União</b>	<b>24.203.133,23</b>
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	24.095.953,70
ITR	107.179,53
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
<b>III - Receita de transferência do Estado</b>	<b>64.570.991,31</b>
IPVA	2.990.103,09
ICMS + ICMS ecológico	60.069.080,31
IPI - Exportação	1.511.807,91
<b>IV - Dedução das contas de receitas</b>	<b>0,00</b>
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
<b>V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III-IV)</b>	<b>106.058.098,00</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816.

Nota: nos valores dos impostos e transferências de impostos estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

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

**Tabela 30 — Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica**

<b>FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS</b>			
<b>Modalidades de Ensino</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Despesa Liquidada R\$ (a)</b>	<b>Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (b)</b>
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	8.798.313,91	48.397,04
Educação infantil	365 – Ensino infantil	3.357.584,71	74.822,96
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	9.050,00	2.277,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções			
Subtotal das despesas com ensino		12.164.948,62	125.497,00
(c) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos (a + b)		12.290.445,62	
<b>FONTE DE RECURSOS: FUNDEB</b>			
<b>Descrição</b>	<b>Despesa Liquidada R\$ (d)</b>	<b>Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (e)</b>	
Despesa realizadas com a fonte Fundeb	27.470.510,95	0,00	

( f ) Subtotal das despesas com ensino da fonte Fundeb ( d + e )	27.470.510,95
--	---------------

**Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE**

( g ) Total das despesas com ensino ( c + f )	39.760.956,57
( h ) Ganho de Recursos FUNDEB	10.074.824,13
( i ) Total das despesas registradas como gasto em educação ( g - h )	29.686.132,44
( j ) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e Fundeb)	0,00
( l ) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00
( k ) Restos a pagar não processado inscrito no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: impostos e transferência de impostos)	125.497,00
( m ) Restos a pagar não processado inscrito no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: FUNDEB)	0,00
<b>( n ) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( i - j - k - m )</b>	<b>29.560.635,44</b>
( o ) Receita resultante de impostos	106.058.098,00
<b>( p ) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)</b>	<b>27,87%</b>

Fonte: Quadro C.2 – fl. 1317, Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1336, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Fundeb" – fls. 1422/1423, Relatório Analítico Educação – fls. 2559/2580, Quadro C.4 - Balancetes na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1331, e Quadro D.2 - Balancete na fonte "Fundeb" – fl. 1354.

**Nota 1 (linha h):** após apuração do Fundeb para o exercício, o Município teve um ganho líquido no valor de R\$ 10.074.824,13 (transferência recebida R\$ 27.445.430,51 e contribuição R\$ 17.370.606,38).

**Nota 2:** segundo Declaração de fl. 1319 os gastos nas subfunções 122 e 306 englobam todas as modalidades de ensino existentes no Município, não sendo possível apurar o montante correspondente a cada uma. Segundo o BO, o gasto com Ensino Superior foi com auxílio transporte para universitário, assim, não foi considerada a despesa com a Subfunção 122 no quadro acima, sendo possível, contudo, computar o gasto com alimentação – Subfunção 306.

**Nota 3:** o Município inscreveu o montante de R\$ 127.497,00 em restos a pagar não processados. No entanto, não comprovou a respectiva disponibilidade financeira, tendo em vista a ausência de balancete contábil. Dessa forma, não foram consideradas as despesas inscritas em restos a pagar não processados como despesas em educação para fins de limite.

Conforme demonstrado na tabela anterior, o Município cumpriu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 189 da Lei Orgânica Municipal.

Por fim, saliento que o Município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte "166", que não consta na Relação de Fontes de Recursos acostada às fls. 746/748. Assim, 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. Dessa forma, a esse respeito, faço constar **Ressalva e Determinação** na conclusão de meu Voto.

#### 2.8.8.5 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 Casimiro de Abreu obteve, no exercício de 2019 (sua última divulgação), os seguintes resultados do Ideb:

**Tabela 31 — Resultado do Ideb**

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta
5,9	6,1	96,71%	4,2	5,1	82,35%

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (dados acessados pela internet).

Em adição à análise do Corpo Instrutivo, o Ministério Público de Contas propõe, novamente, Determinação à SGE, para que verifique o cumprimento pela Prefeitura de Casimiro de Abreu 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 dos Municípios, relativas ao exercício de 2018:

#### **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, em seu 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.*

*Tais recursos não são passíveis de serem submetidos a contingenciamentos, diante da vedação prevista no § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000. Além disso, devem ser disponibilizados exatamente na medida em que são arrecadados.*

**Na hipótese de descumprimento, deve ser observada a prescrição do § 6º do artigo 69 da LDB.**

*A adoção de procedimentos distintos 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.*

*Foi justamente com o objetivo de contribuir para uma prestação mais eficiente e eficaz do serviço público de educação que, **nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2018, o Ministério Público de Contas apresentou proposição ao Plenário de DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE** para que verificasse o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996), **proposta acolhida pelo Plenário quando da apreciação das Contas de Governo.***

*Sem embargo do decidido por este E. Plenário, não identificamos, até o momento, procedimento fiscalizatório voltado ao cumprimento do contido no referido acórdão.*

*Sobre a questão o relatório técnico traz as seguintes informações no tópico 5.4.3.3:*

*Importante salientar que o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB será objeto de verificação e acompanhamento nas próximas contas de governo, referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021.*

*Tal fato será objeto de **comunicação** ao chefe do Poder Executivo.*

*Com as vênias de estilo, o Ministério Público de Contas entende que a proposta do d. corpo instrutivo revela-se **manifestamente insuficiente** para o pleno cumprimento da decisão plenária acerca da questão, sobretudo se considerada a relevância constitucional (e social) atribuída à função de governo Educação.*

*Com efeito, o Parquet de Contas reitera integralmente, neste parecer, o que propora relativamente à questão no processo de contas de governo de 2018, e que foi acolhido por este E. Plenário. Destarte, sugere que seja renovada a DETERMINAÇÃO à SGE, nos*

*exatos moldes do consignado no parecer referente às contas do exercício de 2018.*

Em que pese o não atendimento à Determinação Plenária acerca da verificação do cumprimento da regra estabelecida no art. 69, § 5º, da LDB (Lei nº 9.394/96), o Corpo Instrutivo informa que tal regra será objeto de verificação e acompanhamento nas Prestações Contas de Governo, relativas ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, razão pela qual faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, item **alertando-o** sobre a necessidade de providenciar a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, bem como, garantir que os recursos sejam transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos no referido dispositivo da LDB.

#### 2.8.8.6 Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/06, em substituição ao Fundef<sup>2</sup>, a partir do exercício de 2007, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 11.494/07 e Decretos nº 6.253/07 e nº 6.278/07.

Trata-se de um fundo especial de natureza contábil, tornado permanente após a promulgação da EC nº 108/20, sendo mantido o estabelecido no art. 60 do ADCT até entrada em vigor da referida Emenda Constitucional, que produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

Seus recursos, oriundos, predominantemente, de impostos e das transferências do Estado e de seus Municípios – vinculados à educação, por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal –, bem como de complementação financeira sob a responsabilidade da União, destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica (MDE), que contempla a educação infantil, a média e a de jovens e adultos, além da valorização e remuneração dos profissionais da educação.

<sup>2</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

#### 2.8.8.6.1 Recursos Recebidos do Fundeb

O Município registrou, no exercício financeiro de 2019, o montante de R\$ 27,53 milhões 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.

#### 2.8.8.6.2 Resultado do Fundeb

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

Como resultado desta repartição tributária para a formação do Fundeb, o Município registrou ganho de recursos na ordem de R\$ 10,07 milhões, como demonstrado a seguir:

**Tabela 32 — Resultado das Transferências do Fundeb**

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	27.445.430,51
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	17.370.606,38
<b>Diferença (ganho de recursos)</b>	<b>10.074.824,13</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816.

#### 2.8.8.6.3 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% no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

A tabela a seguir demonstra a apuração do percentual das receitas do Fundeb, no exercício de 2019, que foram aplicadas na remuneração dos profissionais do magistério. Nesta linha, verifico que o Município cumpriu o disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/07, tendo aplicado 85,41% dos recursos do Fundo em despesas com pessoal e encargos sociais da educação básica:

**Tabela 33 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério**

(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	23.513.097,45
(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>23.513.097,45</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	27.445.430,51
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	84.190,61
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>27.529.621,12</b>
<b>(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>85,41%</b>

Fonte: Quadro D.1 – fl. 1337 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816.

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

A Lei nº 11.494/07 estabelece, em seu art. 21, que os recursos do Fundeb devem ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados. Sem prejuízo disso, o § 2º do citado artigo permite que até 5% desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional<sup>3</sup>. Nesta esteira, no mínimo, 95% dos recursos do Fundo devem ser comprovadamente utilizados dentro do exercício corrente.

#### 2.8.8.6.5 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2018)

No Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19, que trata da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2018, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final daquele exercício, um superávit financeiro de R\$ 775,11 mil.

Verificada a existência de superávit financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo de 95% foi efetuado pelo Corpo Técnico, subtraindo o superávit, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2019.

Cumprе ressaltar que o valor de R\$ 775,11 mil foi utilizado no exercício de 2019, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício,

<sup>3</sup> Esse permissivo, na lei, decorre do fato de existir a possibilidade de que parte dos recursos do Fundeb venha a ingressar somente no final do mês de dezembro, o que causaria dificuldades para o seu empenhamento ainda dentro do exercício.

conforme Decreto nº 1.503/19, de acordo, portanto, com o previsto no art.º21, § 2º, da Lei nº 11.494/07.

#### 2.8.8.6.6 *Cálculo da Aplicação Mínima Legal*

De acordo com a tabela a seguir, o Município de Casimiro de Abreu utilizou 96,97% dos recursos do Fundeb no exercício de 2019, cumprindo o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

**Tabela 34 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb**

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			27.445.430,51
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			84.190,61
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>27.529.621,12</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		27.470.510,95	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		775.106,26	
(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>26.695.404,69</b>
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			<b>96,97%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816, Quadro C.1– fls. 1316/1330, Quadro D.3 – fls. 1402/1411, Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb – fls. 1422/1423, Relatório Analítico Educação – fls. 2559/2580 e Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19.

#### 2.8.8.6.7 *Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2020)*

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2019, pode não representar, necessariamente, a diferença entre as receitas e as despesas empenhadas, considerando que outras movimentações podem impactá-lo ao final do exercício, tais como ressarcimento financeiro creditado na Conta do Fundeb, cancelamentos de passivos etc., a análise do resultado financeiro, para o exercício de 2020, foi realizada da seguinte forma:

**Tabela 35 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2020**

Descrição	Valor - R\$
<b>Superávit financeiro em 31/12/2018</b>	<b>775.106,26</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2019	27.445.430,51
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2019	84.190,61
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2019	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc.) em 2019	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2019	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2019</b>	<b>28.304.727,38</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2019	27.470.510,95
<b>= Superávit Financeiro Apurado em 31/12/2019</b>	<b>834.216,43</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 207.061-0/19, Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816, Quadro C.1 – fl. 1316, Quadro D.3 – fl. 1402 e documento de cancelamentos de passivos na fonte Fundeb – fls. 1422/1423.

O Corpo Técnico identifica uma inconsistência de valores entre o resultado financeiro do Fundeb apresentado na tabela acima deste Voto, cujo valor apurado, ao final do exercício de 2019, representa um superávit financeiro de R\$ 834.216,43, e o montante apresentado pela Prefeitura de Casimiro de Abreu, constante do Balancete Contábil de Verificação do Fundeb (Quadro D.2 à fl. 1354), que registrou um superávit financeiro de R\$ 834.116,18. Contudo, observo que o Corpo Instrutivo, de forma assertiva, relevou tal fato, diante da imaterialidade da divergência no valor de R\$ 100,25.

Insta salientar ainda 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 fim, cabe registrar que o cadastro do Conselho do Fundeb consta como regular junto ao Ministério da Educação (MEC), conforme consulta efetuada pelo Corpo Instrutivo ao *site* daquele órgão (arquivo anexado às fls. 2623/2624).

#### 2.8.8.6.8 Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/18

A Portaria Conjunta nº 2, de 15/01/2018, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) 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 aludida 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.

Acerca do cumprimento dos dispositivos da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2/18, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3/18, trago à baila a manifestação do Corpo Técnico:

*De acordo com a documentação apresentada pelo jurisdicionado às fls. 1357/1395 e 2314/2548, verifica-se que o município cumpriu as regras estabelecidas pela Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018.*

#### 2.8.8.7 Plano Municipal de Educação

A Lei Federal nº 13.005/14, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), em seu art. 10, dispõe que os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Municípios devem ser formulados em consonância com o referido plano e o Plano Municipal de Educação (PME), de forma a viabilizar a execução planejada das ações necessárias ao cumprimento do dever do Estado com a educação.

Destaco que o PME é um instrumento de planejamento por excelência, o qual deve ser elaborado em consonância com os Planos Nacional e Estadual de



Educação, bem como prever metas e estratégias para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nesse sentido, trago à baila a manifestação do Corpo Técnico acerca do Plano Municipal de Educação do Município:

*Verifica-se que o município de **CASIMIRO DE ABREU** instituiu o Plano Municipal de Educação, o qual foi aprovado pela Lei Municipal nº 1693/15 (fls. 1786/1810), com vigência até 03/06/2025, cumprindo, assim, o disposto no art. 8º da mencionada Lei.*

## **2.8.9 Saúde**

### **2.8.9.1 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% 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.

Nesse sentido, 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 ASPS.

No que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação /de recursos em ASPS, consoante 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.*



Cumpra esclarecer que 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 ASPS, que esta Corte de Contas adotou, até o término do exercício de 2019, 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 2019, a inclusão, no cômputo do limite mínimo de 15% 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 2.8.9.4 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.

Isto posto, será demonstrada, a seguir, a análise do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, observando o novo regramento trazido pela Lei Complementar nº 141/12.

### 2.8.9.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

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

**Tabela 36 — Sigfis X Contabilidade Saúde**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	65.368.762,31
Contabilidade – Anexo 8 Consolidado	65.368.762,31
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 799/805 e Relatório Analítico Saúde – fls.2581/2622.

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 deveria 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.

### 2.8.9.3 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 37 — 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>62.464.685,00</b>	<b>1.390.480,00</b>
Pessoal e Encargos Sociais	22.230.126,76	0,00
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	40.234.558,24	1.390.480,00
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>1.065.573,28</b>	<b>448.024,00</b>
Investimentos	1.065.573,28	448.024,00
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00

(C) Total (A+B)	63.530.258,28	1.838.504,00
(D) Total das despesas com saúde	65.368.762,28	
<b>Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo</b>	<b>Despesas Liquidadas</b>	<b>Despesas não liquidadas (RP não processados)</b>
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	41.418.333,57	1.475.407,20
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	11.286.177,79	1.247.446,21
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	30.132.155,78	227.960,99
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	0,00
(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	363.096,80
(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(K) Total (E+F+G+H+I+J)	41.418.333,57	1.838.504,00
(L) Total das despesas com saúde não computadas	43.256.837,57	
(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)	22.111.924,71	0,00
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite	22.111.924,71	

Fonte: Quadro E.1 – fl. 2231, Quadro E.2 – fl. 2242, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fl. 1481 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1567.

**Nota 1:** o Município inscreveu o montante de R\$ 363.096,80 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o art. 24, inciso II, da Lei Complementar nº 141/12.

**Nota 2:** a despesa com saúde foi composta pela função 10 – Saúde – R\$ 65.368.762,31. Não foi considerada a despesa com a função 28 – Encargos Gerais – R\$ 609.977.993,18, realizada pelo Fundo Municipal de Saúde, uma vez que este valor não constitui despesa com saúde prevista na Lei Complementar nº 141/12, pois se refere à cobertura de déficit atuarial junto ao IPREV-CA.

O Município encaminhou as informações contábeis sobre os gastos com saúde sem a indicação da fonte de recursos. Assim, 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. Dessa forma, a esse respeito, faço constar **Ressalva e Determinação** na conclusão de meu Voto.

#### 2.8.9.4 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% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos

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

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

**Tabela 38 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS**

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	106.058.098,00
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.921.080,92
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>104.137.017,08</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	22.111.924,71
(F) Restos a pagar processado e 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>22.111.924,71</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>21,23%</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. 806/816, Quadro E.1– fl. 2231, Quadro E.2– fl. 2242, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fl. 1481, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1567 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 2633/2634.

**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 Federal), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2019 e 09/12/2019. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no art. 198, §2º, inciso III da Constituição Federal, da mesma forma que o IOF-Ouro.

O valor aplicado em saúde corresponde a 21,23% 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, o Corpo Técnico, em sua instrução, constata que o Município cumpriu o limite de 10% do Orçamento do Município, conforme o estabelecido no art. 173, § 2º, da Lei Orgânica Municipal, em despesas com saúde.

O Corpo Instrutivo informa, ainda, que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, cumprindo, assim, o disposto no art. 2º, parágrafo único, 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, deveriam 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.

Contudo, em Sessão de 06/04/2020, o Plenário desta Corte proferiu Decisão nos autos do Processo TCE-RJ nº 106.738-5/19, referente ao Recurso de Reconsideração – recepcionado como Consulta – interposto pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, em face das conclusões deste Tribunal no Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, prorrogando a aferição da aplicação do limite mínimo constitucional em ASPS, com base na nova metodologia, para o exame das Prestações de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os Municípios jurisdicionados deste Tribunal referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte em 2021, reformulando, portanto, o prejudgado de nº 035/2018, fixado no Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18.

Por fim, observo que o Ministério Público de Contas já adota, para o exercício de 2019, de forma parcial, a nova metodologia de cálculo do percentual mínimo a ser aplicado em ASPS, tendo apurado um percentual de 20,96%.

Diante do exposto e, considerando que a mudança se dará apenas para os próximos exercícios, faço 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, no que tange ao parecer do Conselho Municipal de Saúde, o Corpo Técnico tece as seguintes considerações:

*O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer às fls. 1.566, opinou **pela regularidade** 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.*

Além disso, 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.

### **2.8.10 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 Casimiro de Abreu, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no exercício de 2018, foi de 43.295 (quarenta e três mil, duzentos e noventa e cinco) habitantes.

**Tabela 39 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2018**

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2018	VALOR (R\$)
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	2.614.843,77
1112.04.00 - IRRF	4.681.952,23

1112.08.00 - ITBI	874.780,16
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	5.200.221,79
1120.00.00 - TAXAS	1.733.912,81
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	3.638.992,72
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	141.517,21
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	614.953,38
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	1.314.735,41
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>20.815.909,48</b>
<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	22.370.220,22
1721.01.05 - ITR	96.940,12
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	182.596,01
1722.01.01 - ICMS	61.162.331,17
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	2.869.529,09
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	1.606.946,48
1722.01.13 - CIDE	86.600,44
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>88.375.163,53</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>0,00</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>109.191.073,01</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>7,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>7.643.375,11</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS</b>	<b>0,00</b>
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2019 ( F + G )</b>	<b>7.643.375,11</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1611/1618 e Anexo 2 da Câmara da Lei nº 4.320/64 – fls.º1175/1176.

**Nota:** Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no Processo TCE-RJ nº261.314-8/02.

Reputo oportuno destacar que, nos termos da Consulta formulada no Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, o Plenário desta Corte, na Sessão de 04/12/2019, revendo entendimento anterior sobre a base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder Legislativo Municipal previsto no art. 29-A da Constituição Federal, firmou jurisprudência no sentido de que a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deve compor a referida base.

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, o Plenário desta Corte determinou a Expedição de Ofício a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, alertando-os acerca da adoção da nova metodologia, que passará a ser observada nas Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.

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

#### 2.8.10.1 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 40 — Repasse Permitido x Repasse Recebido**

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
7.643.375,11	7.641.218,37

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei nº 4.320/64 – fl. 1184.

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

Consoante a Lei Orçamentária e o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2019, era de R\$ 7,64 milhões.

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.



## 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 à fl. 1622, opinou pela regularidade quanto à aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, referente ao exercício de 2019, em conformidade com o art. 19 da 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.

Quanto ao parecer do Conselho Municipal de Assistência Social, o Corpo Instrutivo tece as seguintes considerações:

*Verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Assistência Social, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.*

No entanto, considerando a declaração de emergência em saúde pública de importância Nacional em decorrência do novo coronavírus, a necessidade da adoção de medidas preventivas em relação à disseminação do COVID-19, entre elas a redução de aglomeração e circulação de pessoas, entende-se que a ausência do respectivo parecer possa ser relevada, uma vez que a realização de reuniões presenciais para sua elaboração ficou prejudicada, bem como o curto prazo para adaptações técnicas para o uso de tecnologias de comunicação pela internet para implantação de audiências remotas.

Nessa senda, alinho-me ao entendimento das instâncias instrutivas e deixo de considerar, como Ressalva, a ausência de remessa do parecer do Conselho Municipal de Assistência Social.

### 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 2019 apresentou-se da seguinte forma:

**Tabela 41 — Receitas de Royalties**

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>76.587.792,48</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		15.665,38	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>76.572.127,10</b>	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	47.529.258,04		
Royalties pelo excedente da produção	19.934.754,99		
Participação especial	8.766.445,83		
Fundo especial do petróleo	341.668,24		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>4.172.470,41</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>741.754,72</b>

<b>IV - Subtotal</b>	<b>81.502.017,61</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>	<b>591.028,60</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>	<b>82.093.046,21</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 806/816.

### 2.9.3.2 Receitas com *Royalties* e Participação Especial das Lei nºs 12.858/13 e 13.885/19

O quadro a seguir apresenta o montante arrecadado de *royalties* pelo Município, de acordo com o disposto nas Leis nºs 12.858/13 e 13.885/19:

Receitas de <i>Royalties</i> - Leis nº 12.858/13 e nº 13.885/19	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei nº 12.858/13	741.754,72
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei nº 13.885/19	1.159.494,22

Fonte: Quadro F.3 – fl. 1607.

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

**Tabela 42 — Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties***

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>75.640.234,70</b>
Pessoal e encargos	3.433.814,05	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	72.206.420,65	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>4.729.621,91</b>
Investimentos	4.729.621,91	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>80.369.856,61</b>

Fonte: Quadro F.1 – fls. 1568/1599.

Conforme observo no quadro anterior, o Município realizou pagamentos de despesas com pessoal no montante de R\$ 3,43 milhões. Nesse sentido, trago à baila a manifestação do Corpo Técnico acerca da matéria:

*No entanto, constata-se que o município recebeu recursos de participação especial e Royalties pelo excedente da produção no*

valor total de R\$ 28.701.200,82, superando o valor despendido nos gastos com pessoal e dívida. Cumpre registrar que, em entendimento majoritário, o Plenário desta Corte tem acatado o pagamento dessas despesas com esses recursos, como consta dos processos TCE-RJ n.ºs 215.499-0/06, 225.235-8/08, 218.094-1/08, 208.951-3/09 e 209.143-9/06.

Reputo oportuno destacar que, nos termos das Consultas formuladas nos Processos TCE-RJ n.ºs 204.885-3/19 e 214.567-3/18, o Plenário desta Corte, nas Sessões de 24/07/2019 e 27/11/2019, respectivamente, 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 referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.

Assim, a fim de reiterar o entendimento desta Corte, faço 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 94,12% dos recursos de *royalties* em despesas correntes e 5,88% em despesas de capital. Assim, verifica-se a preponderância das despesas de custeio sobre os gastos com investimentos.

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

#### *2.9.3.3.1 Aplicação dos recursos de acordo com a Lei nº 12.858/13*

A Lei nº 12.858/13, a qual dispõe acerca da destinação, às áreas de educação e saúde, de parcela da participação no resultado, ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, tem por finalidade o cumprimento do disposto no art. 214, inciso VI, da Constituição Federal, de forma que visa a assegurar os recursos do Município com vistas ao alcance da meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno

Bruto, além de garantir acesso, universal e igualitário às ações e serviços de saúde, na forma do art. 196 da Constituição Federal.

A aludida Lei determina que devem ser aplicados, na educação – com prioridade para a educação básica – e na saúde, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, 75% e 25% das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais relativas a contratos celebrados a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva.

O Corpo Instrutivo constata que o Município não aplicou os recursos dos *royalties* na educação e saúde, em desacordo com o disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, conforme tabela a seguir:

**Tabela 43 — Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 12.858/13**

Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei nº 12.858/13	741.754,72
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	185.438,68
Aplicação de Recursos na Saúde	0,00
% aplicado em Saúde	0,00%
Saldo a aplicar	185.438,68
Aplicação Mínima na Educação – 75%	556.316,04
Aplicação de Recursos na Educação	0,00
% aplicado em Educação	0,00%
Saldo a aplicar	556.316,04

Fonte: Quadro F.3 – fl. 1607.

Em sua defesa, o responsável alega que o legislador não teria vislumbrado viés temporal no que tange à aplicação de recursos, referentes às parcelas de *royalties* recebidos, na saúde e na educação, em razão do disposto na Lei nº 12.858/13.

Informa, ainda, que os recursos arrecadados no exercício de 2019 teriam sido apropriados em fontes específicas (3140 – educação e 3240 – saúde) e utilizados no exercício de 2020, por meio de abertura de créditos adicionais cuja fonte de recursos foi o superávit financeiro nas citadas fontes, conforme documentos constantes às fls. 2851/2871.

Por fim, cita manifestação do Ministério Público de Contas que entende a não aplicação dos referidos recursos como Ressalva até o julgamento definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6277 pelo Supremo Tribunal Federal.

Após análise dos argumentos da defesa, o Corpo Técnico mantém seu entendimento de que o descumprimento da Lei nº 12.858/13, que impõe ao Município a obrigação de destinar recursos à área de educação e saúde, configura Irregularidade, capaz de eivar as Contas de Governo de vício insanável. Nada obstante, revisitando a matéria e levando em consideração o caso concreto, considera que o descumprimento da legislação, no exercício de 2019, não deve ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário, manifestando-se nos seguintes termos:

*O jurisdicionado reconhece a não aplicação dos recursos recebidos de Royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13 no exercício de 2019, no montante de R\$741.754,72, o que, em obediência ao art. 2º, §3º da referida lei, 75% deveriam ser aplicados na educação e 25% na saúde, o que representa R\$556.316,04 e R\$185.438,68, respectivamente.*

*Sustenta a não aplicação dos recursos pela interpretação de que a referida lei federal não atribui expressamente a obrigação de aplicação de tais recursos no mesmo exercício do recebimento, convergindo com o entendimento do douto Parquet de contas.*

*Desta forma, apresenta documentação que demonstra a suplementação ao orçamento de 2020, com base nos superávits financeiros de R\$556.316,04 na fonte de recursos 3140 (Royalties-educação) e de R\$185.438,68 na fonte de recursos 3240 (Royalties-saúde), e comprova a sua utilização em 2020, por meio da relação de empenhos emitidos às fls. 2856/2860, no qual evidencia o empenhamento do total dos recursos recebidos em 2019 nos meses de maio e agosto de 2020.*

*Insta salientar que por ocasião da emissão do parecer prévio contrário às contas do Governador do Estado do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2019 (Processo TCE-RJ n.º 101.730-3/2020, o plenário desta Corte de Contas acompanhou a sugestão do Corpo Instrutivo em apontar como irregularidade a não aplicação na educação e na saúde por parte do Estado do Rio de Janeiro dos recursos recebidos de Royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13 no referido exercício. Tal fato foi objeto da irregularidade n.º 01 do voto, transcrito a seguir:*

*[...]*

*Como visto, trata-se da mesma situação ocorrida no município de Casimiro de Abreu: a não aplicação no exercício de 2019 dos recursos recebidos de Royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13.*



*Não merece prosperar a tese de egressão da temporalidade da aplicação de tais recursos, posto que não é plausível consentir que não há ofensa ao art. 3º, §2º da lei federal n.º 12.858/13 o fato de não se realizar qualquer despesa à conta desses recursos na educação e na saúde por se interpretar que a lei não impôs de forma explícita o momento do seu cumprimento. O aceite de tal tese esvazia o sentido do legislador em salvaguardar a aplicação de tais recursos nas funções de governo que assim entendeu mais carentes, e uma dissociação da temporalidade entre receita e despesa, por si só, afasta o efetivo alcance da proteção a essas políticas públicas resguardadas pela citada lei federal.*

*Em relação à alegação de que a lei federal n.º 12.858/13 está sendo questionada a sua constitucionalidade no STF por meio da ADI 6277, como já assentado na conclusão do processo de prestação de contas do governador do exercício de 2019, tal lei goza de presunção de constitucionalidade, até manifestação em contrário da Suprema Corte.*

*Quanto à aplicação no exercício de 2020 dessas receitas de Royalties arrecadadas em 2019 e em 2020, tal fato será analisado na prestação de contas de governo do município de Casimiro de Abreu referente ao exercício de 2020, submetendo-se aos preceitos do art. 8º, §único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, a obrigatoriedade de vinculação dos recursos ainda não aplicados ao objeto de sua vinculação, originariamente estabelecidos no art. 2º, §3º da Lei Federal n.º 12.858/13.*

*Não obstante todos os argumentos e entendimentos aqui expostos, convergindo no sentido da obrigatoriedade do ente em aplicar na saúde e na educação, os percentuais estabelecidos no artigo 3º, parágrafo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13, no mesmo exercício do recebimento dos recursos dos Royalties previstos na mesma lei, entende-se que excepcionalmente neste exercício de 2019 tal fato possa ser atenuado, em virtude de que somente a partir de 27/11/2018 o município passou a receber tais recursos, e que, apesar da expressa obrigação legal de sua aplicação nos moldes previstos na lei federal, o prefeito municipal, por ocasião da emissão do parecer prévio das contas de governo referentes ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ n.º 207.061-0/19), teve suas contas apreciadas pelo plenário desta Corte em 30/10/2019, sendo comunicado da referida decisão em 07/11/2019, conforme se observa pelo Recibo de Entrega de Ofício n.º 35780/2019, naquele processo. Ou seja, já transcorrida quase toda a execução orçamentária de 2019, é que foi comunicado da decisão de cumprimento dos ditames da Lei Federal n.º 12.858/13, o que não se ecoa razoável elevar o seu não cumprimento em 2019 como um fato ensejador de irregularidade.*

*Ressalta-se que a excepcionalidade aqui proposta para o exercício de 2019 não será estendida na análise das prestações de contas de governo do município para os exercícios subsequentes.*

**Conclusão:** *Isto posto, mesmo considerando que o defendente não apresentou argumentos que remetessem à aplicação dos recursos advindos dos Royalties provenientes da lei federal n.º 12.858/13, nas áreas da educação e saúde, no exercício de 2019, e ainda assim*



*considerando a presunção de constitucionalidade da referida lei, entende-se que, diante dos fatos e da evolução temporal das decisões desta Egrégia Corte de Contas sobre o fato concreto, tal fato possa ser atenuado, sugerindo-se na conclusão a conversão da irregularidade em ressalva.*

O Ministério Público de Contas, a seu turno, mantém sua opinião de que o descumprimento da destinação prevista na Lei nº 12.858/13 deveria ensejar a aposição de Ressalva às Contas.

Preliminarmente, quanto à suposta alegação de inconstitucionalidade da Lei nº 12.858/13, cumpre ressaltar que, ante a negativa de concessão de medida cautelar, pela Suprema Corte, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6277, ajuizada pelo ERJ, a referida Lei presume-se constitucional, de modo que sua aplicação revela-se imperiosa.

Portanto, tendo em vista, sobretudo, a presunção de constitucionalidade das leis, e considerando que a Lei nº 12.858/13 encontra-se em pleno vigor, sem que o STF tenha suspenso sua aplicação, a não destinação de recursos à educação e à saúde, na forma imposta pelo art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, deveria ser consignada como vício insanável nas Contas de Governo.

Não obstante, considerando que os recursos dos *royalties* vinculados à educação e à saúde ingressaram nos cofres do Município inicialmente em 27/11/2018, bem como que as Contas de Governo daquele exercício foram apreciadas por esta Corte ao final do exercício de 2019, momento em que o ciclo orçamentário se encontrava praticamente encerrado, acompanho a proposta do Corpo Técnico e faço consignar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

Por fim, em razão da necessidade de alertar o gestor acerca do entendimento deste Tribunal, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Chefe do Poder Executivo, **Alerta** de que este Tribunal poderá se pronunciar pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas de Governo referentes ao exercício de 2020, caso se verifique a não aplicação dos recursos recebidos, com fulcro na regra insculpida no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13.

No que toca à classificação orçamentária das fontes/destinações de recursos, entendo oportuno ressaltar que a associação dessa codificação a determinadas despesas tem o propósito de identificar a origem de recursos.

Desta forma, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também deve ser utilizado na despesa. Esse mecanismo tem o propósito de contribuir para o atendimento ao disposto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, ambos da LRF, *in verbis*:

*Art. 8º (...)*

*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.*

*[...]*

*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;*

Nesta senda, no caso em tela, o Corpo Instrutivo informa que o Município não criou o código de fonte de recurso específico para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei nº 12.858/13, razão pela qual faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

Destaco, ainda, na aludida Determinação, que deve ser criada uma fonte específica para a área da educação (75%) e outra para a área da saúde (25%), nos termos do disposto no art.2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, possibilitando o controle individual da vinculação legal a cada área de destinação.

#### *2.9.3.3.2 Aplicação dos recursos de acordo com a Lei nº 13.885/19*

A Lei nº 13.885/19 estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.276/10. Tais recursos são chamados de excedente da cessão onerosa.

O art. 1º da Lei nº 13.885/19 dispõe que a União transferirá 15% destes recursos aos Municípios, de acordo com os coeficientes que regem a repartição de

recursos do Fundo de Participação dos Municípios, devendo tais recursos serem destinados alternativamente para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimentos.

A tabela a seguir apresenta a aplicação de recursos de *royalties* oriundos da cessão onerosa:

**Tabela 44 — Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 13.885/19**

Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei nº 13.885/19	1.159.494,22
Aplicação de Recursos (Cessão Onerosa) em Investimentos	0,00
Aplicação de Recursos (Cessão Onerosa) na Previdência	0,00
<b>Total Aplicado</b>	<b>0,00</b>
Saldo a aplicar	1.159.494,22

Fonte: Quadro F.3 – fl. 1607.

O Corpo Instrutivo constata que os recursos de *royalties*, oriundos da cessão onerosa, não foram aplicados de acordo com a Lei nº 13.885/19, nos seguintes termos:

*O Poder Executivo não aplicou os recursos uma vez que os mesmos ingressaram nos cofres municipais em 31.12.2019, não havendo tempo hábil para o processamento da execução orçamentária da despesa.*

Nesse aspecto, compartilho do entendimento esposado pelo Corpo Instrutivo, em razão do momento em que os recursos ingressaram nos cofres municipais, impossibilitando sua utilização ainda no exercício de 2019.

Acrescento, ainda, que o Município não criou o código de fonte de recursos para registrar os recursos recebidos a título de excedente de cessão onerosa, em desacordo com a Nota Técnica nº 24-B/19 da Confederação Nacional de Municípios, razão pela qual, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto à necessidade da correta escrituração da receita de *royalties* prevista na Lei nº 13.885/19, em obediência ao art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00, tendo em vista tratar-se de recursos com finalidade específica.

## 2.9.4 Transparência na Gestão Fiscal

O Corpo Instrutivo destaca, no tópico 6.4 de sua instrução, que a então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais (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 nº 7.185/10 estabeleceu normas para regulamentar a transparência dos dados públicos de todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e DF), conforme exigência da 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.

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

No exercício de 2019, o Corpo Técnico, mediante auditoria de monitoramento, verificou o cumprimento da Decisão Plenária, com o objetivo de monitorar as ações do jurisdicionado na direção do aprimoramento da transparência pública e no incentivo ao exercício do controle social por parte dos cidadãos.

Os resultados obtidos pelo Município de Casimiro de Abreu – nota 0,76 – de acordo com o iTAI (indicador de Transparência e Acesso à Informação), evidenciam um nível avançado de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, demonstrando, contudo, o não cumprimento integral da legislação pertinente (que levaria a um iTAI equivalente a 1), razão pela qual, acompanhando proposta do Corpo Instrutivo, faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do 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 indica 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 2019, responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao ano-base de 2018.

Por fim, o Município obteve pontuação de IEGM 54,37 (cinquenta e quatro vírgula trinta e sete), fato que o situa na faixa de resultado C<sup>+</sup>, 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, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, razão pela qual incluo, em meu Voto, **Comunicação** ao titular do Órgão Central de Controle Interno, para que tome ciência do exame empreendido nestas contas e adote as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

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

O “Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno” foi encaminhado às fls. 1768/1777, informando, de forma adequada, todas as ações e providências visando a corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas no exercício de 2018.

Quanto a tais fatos, o Corpo Instrutivo destaca que, conforme avaliação efetuada no sobredito Relatório de Acompanhamento, do total de 12 (doze) Determinações, 8 (oito) foram consideradas cumpridas (66,66% do total), 2 (duas) foram parcialmente cumpridas (16,67% do total) e 2 (duas) não foram cumpridas (16,67% do total).

Tendo em vista o cumprimento parcial das Determinações constantes das Contas de Governo do exercício de 2018, faço constar **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. 1766/1767, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do Município de Casimiro de Abreu.



### 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 o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara Municipal não eximem os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas Contas de Gestão, 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, 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 106.738-5/19, referente ao Recurso de Reconsideração – recepcionado como Consulta – interposto pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, em face das conclusões deste Tribunal no Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, foi prorrogada a alteração da metodologia de cálculo, para aferição dos gastos realizados em Ações e Serviços Públicos de Saúde, para as contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas em 2021;

**CONSIDERANDO** que, face às Decisões deste Tribunal de Contas, proferidas nos autos dos Processos TCE-RJ nºs 204.885-3/19 e 214.567-3/18, nas Sessões Plenárias de 24/07/2019 e 27/11/2019, respectivamente, 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;

**CONSIDERANDO** que, face à Decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, na Sessão Plenária de 04/12/2019, será alterada a metodologia da base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder Legislativo Municipal previsto no art. 29-A da Constituição Federal, para as contas referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas em 2022;

**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 os gastos com pessoal obedeceram ao limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101/00;

**CONSIDERANDO** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino corresponde a 27,87% do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o Município aplicou 85,41% 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% de aplicação dos recursos, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 11.494/07;

**CONSIDERANDO** que o Município utilizou, no exercício de 2019, 96,97% dos recursos recebidos do Fundeb, cumprindo o percentual mínimo de 95%, 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 21,23% do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 15% estabelecido pela Lei Complementar nº 141/12;

**CONSIDERANDO** que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde do Município foram administrados diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde;

**CONSIDERANDO** que a vinculação prevista no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que impõe ao Município a obrigação de destinar recursos às áreas de educação e saúde, presume-se constitucional em razão da finalidade de cumprimento da meta prevista no art. 214, inciso VI, e no art. 196 da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que este Tribunal poderá se pronunciar pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo para as contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas em 2021, caso se verifique a não aplicação dos recursos recebidos, com fulcro na regra esculpida no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13,

Posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a manifestação do Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, sendo que minhas principais divergências residem:

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo:

- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, entendo cabível a inclusão do item III.5, na forma proposta pelo Ministério Público de Contas em seu parecer.

Em relação ao proposto pelo Ministério Público de Contas:

- ✓ Pela não inclusão da Ressalva e Determinação nº 13;

- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, entendo cabível a inclusão dos itens “d” e “e”, na forma proposta pelo Corpo Instrutivo;
- ✓ Pela não inclusão da Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), apesar do proposto pelo Ministério Público de Contas, na forma do item IV de seu parecer.

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo e ao proposto pelo Ministério Público de Contas:

- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluo item versando sobre a necessidade de maior controle acerca da disponibilidade de recursos por fonte/destinação;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluo item de alerta sobre o reflexo negativo no exame das Prestações de Contas de Governo do uso indevido de recursos previdenciários para pagamentos de benefícios que não sejam de concessão de aposentadorias e de pensões por morte;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluo item de alerta quanto à necessidade da correta escrituração da receita de *royalties* prevista na Lei nº 13.885/19;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluo item de alerta sobre o entendimento deste Tribunal acerca do descumprimento da regra insculpida no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluo item de alerta sobre a mudança na metodologia da base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder Legislativo Municipal previsto no art. 29-A da Constituição Federal;

*Ex positis*, e diante dos fatos evidenciados,

**VOTO:**

- I. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Casimiro de Abreu, Sr. Paulo Cezar Dames Passos, referentes ao exercício de 2019, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

## **RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

### **RESSALVA Nº 1**

Não foram implantados todos os procedimentos contábeis patrimoniais com prazo-limite até o exercício de 2019, conforme cronograma de implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais (Modelo 25A), estando o Município em desacordo com os prazos estabelecidos na Portaria STN nº 548/15.

### **DETERMINAÇÃO Nº 1**

Implantar os procedimentos contábeis patrimoniais não implementados até o prazo-limite exercício de 2019, bem como observar a implantação dos demais procedimentos nos prazos estabelecidos na Portaria STN nº 548/15.

### **RESSALVA Nº 2**

Não cumprimento das metas de resultado primário e de dívida consolidada líquida estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do art. 59, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

### **DETERMINAÇÃO Nº 2**

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

### **RESSALVA Nº 3**

Não foi encaminhada a cópia do comprovante do chamamento para a realização da Audiência Pública para avaliação das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2019, em desacordo com o art. 9º, § 4º c/c o art. 48 da Lei Complementar nº 101/00.

**DETERMINAÇÃO Nº 3**

Assegurar a transparência da gestão fiscal cumprindo o disposto no art. 9º, § 4º c/c o art. 48 da Lei Complementar nº 101/00.

**RESSALVA Nº 4**

Quanto às inconsistências verificadas na elaboração do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro, uma vez que os resultados registrados não guardam paridade entre si.

**DETERMINAÇÃO Nº 4**

Observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16.

**RESSALVA Nº 5**

Divergência de R\$ 15.815.627,28 entre o patrimônio líquido apurado na presente Prestação de Contas (R\$ 283.473.509,33) e aquele registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 267.657.882,05).

**DETERMINAÇÃO Nº 5**

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16.

**RESSALVA Nº 6**

Registro negativo nas contas, abaixo discriminadas, no Balanço Patrimonial Consolidado:

- Contas do Ativo: Banco do Brasil n.º 60.222-1 e Banco do Brasil n.º 60.223-X;

- Contas do Passivo: Consignações - Contribuição ao RGPS; Indenizações e Restituições; Outros Consignatários – INSS; Outros Consignatários – IPREV-CA; Outros Consignatários – Retenção INSS; Outros Consignatários – Plano de Saúde Patroci – art. 16-Lei n.º 1428/2011; Outros Consignatários – SINDILAGOS – RJ; Outros Consignatários – IRRF; Outros Consignatários – Processo Administrativo – Restituição e Outros Consignatários – Restituição – Salários pagos a maior.

### **DETERMINAÇÃO Nº 6**

Observar o correto registro das contas no Balanço Patrimonial Consolidado, de acordo com o previsto no art. 85 da Lei nº 4.320/64.

### **RESSALVA Nº 7**

O montante da “provisão matemática previdenciária” registrada no Balanço Patrimonial não guarda paridade com o informado no Relatório de Avaliação Atuarial.

### **DETERMINAÇÃO Nº 7**

Providenciar o correto registro da “provisão matemática previdenciária” no Balanço Patrimonial, o qual deve estar em consonância com aquele apontado no Relatório de Avaliação Atuarial.

### **RESSALVA Nº 8**

Os Demonstrativos Contábeis enviados sobre os gastos com educação e saúde não evidenciam a fonte de recursos utilizada, impossibilitando verificar se foram utilizadas apenas a fonte de recursos de “impostos e transferências de impostos”.

### **DETERMINAÇÃO Nº 8**

Para que, nas informações encaminhadas sobre os gastos com educação e saúde, seja indicada somente a 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 9**

O Poder Executivo não aplicou nenhuma parcela dos recursos dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13 na educação e na saúde, não atendendo ao disposto no § 3º do art. 2º da mencionada Lei.

### **DETERMINAÇÃO Nº 9**

Observar a correta aplicação dos recursos dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13, devendo ser aplicados 75% na área de educação e 25% na área de saúde, conforme art. 2º, § 3º, da citada Lei.

### **RESSALVA Nº 10**

O Município não criou os códigos de fontes de recursos específicos para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei nº 12.858/13.

### **DETERMINAÇÃO Nº 10**

Promover a criação, no orçamento municipal, de códigos de fontes de recursos específicos para classificação das receitas provenientes dos *royalties* de que trata a Lei nº 12.858/13, segregando fontes específicas para a área de educação (75%) e outra para a área de saúde (25%), possibilitando o controle individual da vinculação legal a cada área de destinação.

### **RESSALVA Nº 11**

O Município não cumpriu integralmente as obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública.

### **DETERMINAÇÃO Nº 11**

Implementar ações visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas na Lei Complementar nº 131/09, Lei Complementar

nº 101/00, Lei nº 12.527/11 e no Decreto 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.

### **RECOMENDAÇÕES**

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 1**

No que tange à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, observar os princípios orçamentários aplicáveis ao tema, a fim de que se consignem percentuais autorizativos razoáveis, que permitam ajustes ao longo do exercício orçamentário sem descaracterizar o orçamento inicialmente aprovado.

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 2**

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** ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Casimiro de Abreu, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, 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 Casimiro de Abreu, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para que tome ciência das Ressalvas, Determinações e Recomendações apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas, a ocorrência de fatos semelhantes, e seja alertado:
- a. quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão de créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;
  - b. quanto à 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, ambos da Lei Complementar nº 101/00;
  - c. quanto à necessidade de adotar providências com vista ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do Regime Próprio De Previdência Social (RPPS), a fim de assegurar a sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/00;

- d. quanto ao fato de que o uso indevido de recursos previdenciários para pagamento de benefícios que não sejam de concessão de aposentadorias e de pensões por morte poderá ter reflexo negativo no exame das Prestações de Contas de Governo;
- 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%, 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 à necessidade de providenciar a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, bem como garantir que os recursos sejam transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/96, com ciência de que as regras estabelecidas da referida Lei serão objeto de verificação e acompanhamento nas próximas contas de governo;
- h. 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 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, 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;

- i. quanto ao fato de que, para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (Cosip) não deverá compor a base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder Legislativo Municipal previsto no art. 29-A da Constituição Federal;
- j. 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;
- k. quanto à necessidade de criação de código de fonte de recurso específico para a classificação das receitas transferidas pela União por força da Lei nº 13.885/19, em obediência ao art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00, tendo em vista tratar-se de recursos com finalidade específica de acordo com o art. 1º, § 3º, incisos I e II, da Lei nº 13.885/19;
- l. quanto ao fato de que, para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, o descumprimento da regra insculpida no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13 constitui irregularidade grave, capaz de motivar a emissão de Parecer Prévio Contrário por este Tribunal.

- IV. Por **DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES (SSE)** desta Corte, a fim de que dê ciência imediata à Câmara Municipal de Casimiro de Abreu da emissão de Parecer Prévio Favorável às Contas de Governo do Município referente ao exercício de 2019, informando, ao respectivo Presidente, que não há óbices ao julgamento destas Contas de Governo pelo Poder Legislativo;
- V. Pelo **ARQUIVAMENTO** do processo no âmbito desta Corte.

Plenário,

GC-7, em 04 / 11 / 2020.

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
Relator