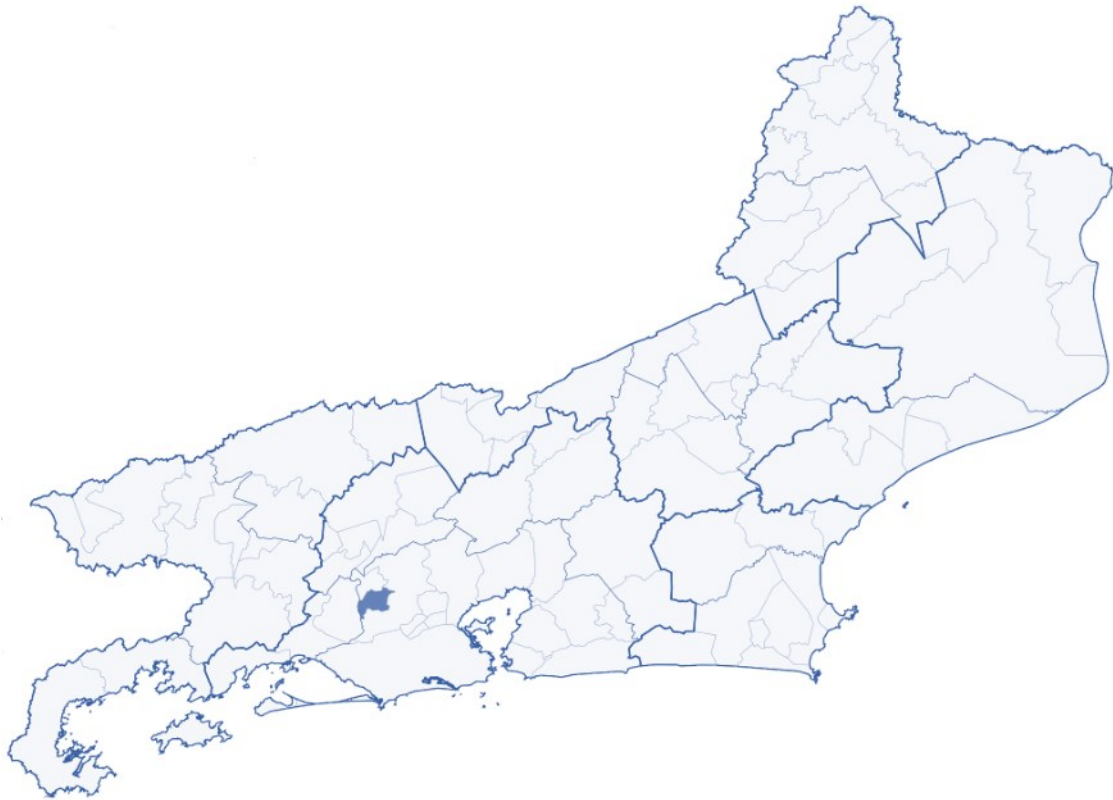


PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE QUEIMADOS

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: 150.319

Orçamento: **460,45 milhões**

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 - Relatório de Gestão Fiscal</i>	14
<i>Tabela 2 - Limite de Crédito Suplementar</i>	14
<i>Tabela 3 - Suplementação ao Orçamento</i>	15
<i>Tabela 4 - Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)</i>	16
<i>Tabela 5 – Créditos Adicionais Extraordinários Abertos</i>	17
<i>Tabela 6 - Alterações Orçamentárias</i>	18
<i>Tabela 7 - Previsão/Arrecadação no Exercício de 2020</i>	18
<i>Tabela 8 – Execução Orçamentária da Despesa</i>	20
<i>Tabela 9 – Restos a Pagar</i>	20
<i>Tabela 10 – Resultado Orçamentário</i>	21
<i>Tabela 11 – Apuração do Superávit/Déficit Financeiro</i>	22
<i>Tabela 12 – Evolução do Resultado Financeiro</i>	23
<i>Tabela 13 – Resultado Previdenciário</i>	24
<i>Tabela 14 – Contribuição ao RPPS</i>	27
<i>Tabela 15 – Parcelamento junto ao RPPS</i>	28
<i>Tabela 16 – Contribuição ao RGPS</i>	30
<i>Tabela 17 – Evolução da Dívida Consolidada</i>	39
<i>Tabela 18 – Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal</i>	41
<i>Tabela 19 – Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020</i>	47
<i>Tabela 20 – Despesas com Verbas Indenizatórias</i>	48
<i>Tabela 21 – Despesas com Aquisição de Uniformes</i>	48
<i>Tabela 22 – Despesa com Educação</i>	49
<i>Tabela 23 – Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais</i>	50
<i>Tabela 24 – Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica</i>	50
<i>Tabela 25 – Resultado das Transferências do Fundeb</i>	55
<i>Tabela 26 – Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério</i>	55
<i>Tabela 27 – Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb</i>	57
<i>Tabela 28 – Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2021</i>	59
<i>Tabela 29 – Sigfis X Contabilidade Saúde</i>	62
<i>Tabela 30 – Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020</i>	63
<i>Tabela 31 – Gastos com Saúde por Natureza de Despesa</i>	64
<i>Tabela 32 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS</i>	65
<i>Tabela 33 – Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019</i>	67
<i>Tabela 34 – Repasse Permitido x Repasse Recebido</i>	68
<i>Tabela 35 – Orçamentação e Execução do Repasse</i>	69

<i>Tabela 36 - Unidades Gestoras</i>	<i>70</i>
<i>Tabela 37 - Balanço Patrimonial x SIGFIS/Del. 248/08</i>	<i>73</i>
<i>Tabela 38 – Comparativo Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar</i>	<i>73</i>
<i>Tabela 39 - Comparativo Avaliação Art. 42, LRF</i>	<i>75</i>
<i>Tabela 40 — Receitas de Royalties</i>	<i>77</i>
<i>Tabela 41 - Receitas de Royalties - Lei nº 12.858/13</i>	<i>78</i>
<i>Tabela 42 — Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 12.858/13</i>	<i>81</i>
<i>Tabela 43 — Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 13.885/19</i>	<i>85</i>

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO	6
2	VOTO	11
2.1	Introdução	11
2.2	Aspectos Formais	12
2.2.1	Prazo de Envio da Prestação de Contas	12
2.2.2	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	12
2.3	Demonstrativos Fiscais	13
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	13
2.4	Execução Orçamentária	14
2.4.1	Lei Orçamentária Anual (LOA)	14
2.4.2	Alterações Orçamentárias	15
2.4.3	Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais	16
2.4.4	Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias	18
2.5	Receitas	18
2.5.1	Receita Arrecadada <i>versus</i> Receita Prevista	18
2.5.2	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	19
2.6	Despesas	19
2.6.1	Execução Orçamentária da Despesa	19
2.6.2	Resultado Orçamentário	21
2.6.3	Resultado Financeiro	21
2.7	Previdência	24
2.7.1	Resultado Previdenciário	24
2.7.2	Contribuições Previdenciárias	26
2.7.3	Certificado de Regularidade Previdenciária	32
2.7.4	Emenda Constitucional nº 103/19	34
2.8	Limites Constitucionais e Legais	39
2.8.1	Dívida Consolidada ou Fundada	39
2.8.2	Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	40
2.8.3	Concessão de Garantia	41
2.8.4	Alienação de Ativos	41
2.8.5	Despesas com Pessoal	41

2.8.6	Despesas com Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato	42
2.8.7	Educação	42
2.8.8	Saúde	60
2.8.9	Repasso Financeiro para a Câmara Municipal	66
2.9 Verificação quanto ao cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF		
101/00 – LRF		
2.9.1	Aspectos Formais	70
2.9.2	Dos Resultados	71
2.9.3	Mudança de Metodologia na Apuração do Cumprimento do Art. 42 da LRF	75
2.10 Demais Aspectos Relevantes		
2.10.1	<i>Royalties</i>	77
2.10.2	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)	85
2.11 Controle Interno		
2.11.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior	87
2.11.2	Certificado de Auditoria	88
3	CONCLUSÃO E VOTO	89

1 RELATÓRIO

PROCESSO: TCE-RJ Nº 210.748-0/21
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUEIMADOS
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
GESTOR: CARLOS DE FRANÇA VILELA – PREFEITO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PROPOSTA DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO COM IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. DETERMINAÇÃO À SUBSECRETARIA DAS SESSÕES. ARQUIVAMENTO.

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Queimados relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do então Prefeito, Sr. Carlos de França Vilela, 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 1ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (1ª CAC) formalizou Ofício

Regularizador (Processo TCE-RJ nº 213.454-2/21), apreciado por esta Corte em Sessão Plenária Telepresencial de 24/05/2021 a 28/05/2021.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os elementos necessários à instrução do feito, constituindo-se os Documentos TCE-RJ nºs 016.200-4/21 e 016.201-8/21; e 016.199-9/21.

Após primeira análise, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município de Queimados relativas ao exercício de 2020, em face das seguintes Irregularidades (peça eletrônica “13/10/2021 - Informação 1ª CAC”):

IRREGULARIDADE Nº 1

O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores e patronal ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II da Lei Federal n.º 9.717/98.

IRREGULARIDADE Nº 2

O Município realizou parcialmente o pagamento dos valores decorrentes do Acordo de Parcelamento ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II da Lei Federal n.º 9.717/98.

IRREGULARIDADE Nº 3

Utilização de 93,01% dos recursos recebidos do Fundeb em 2020, restando a empenhar 6,99%, em desacordo com o § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, então vigente, que estabelecia que somente até 5% dos recursos deste fundo poderiam ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio da peça eletrônica “26/10/2021 – Informação GPG”, conquanto se pronuncie, igualmente, pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município de Queimados relativas ao exercício de 2020, entende pela conversão das Impropriedades nºs 4 e 5 da manifestação instrutiva nas Irregularidades nºs 3 e “1.e”, respectivamente, de seu parecer; e, ainda, pelo acréscimo da Irregularidade nº 1.d e da Impropriedade nº 13.

Na sequência, transcrevo as **Irregularidades** catalogadas pelo MPC, consoante termos redigidos em seu parecer:

IRREGULARIDADE Nº 1

Inobservância na gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 249 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98, no artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e nas demais normas pertinentes à boa gestão do RPPS, materializada pelos fatos a seguir destacados. Tal conduta: contraria o caráter contributivo e solidário do RPPS, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00; submete o Município ao pagamento de multa e juros moratórios; impede a obtenção ou renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que acarreta ao município (i) a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, (ii) o impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, e bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e (iii) a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras, nos termos do art. 7º Lei Federal nº 9.717/98, (e, no caso do recolhimento parcial da contribuição previdenciária descontada dos segurados, acrescentar) e pode, ainda, ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:

- a) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária retida dos segurados, competências mensais do exercício de 2020, devida ao Regime Próprio de Previdência de Social – RPPS (valores não recolhidos R\$4.965.622,74 - 44,04%);*
- b) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária parte patronal, competências mensais do exercício de 2020, devida ao Regime Próprio de Previdência de Social – RPPS (valores não recolhidos R\$9.236.487,66 - 81,92%);*
- c) Recolhimento parcial das prestações mensais vencidas em 2020, relativas aos acordos de parcelamentos da dívida junto ao RPPS (Deixaram de ser recolhidos R\$5.552.228,67);*
- d) Ausência de comprovação de que a Administração Municipal tenha adotado medidas efetivas em 2020 para o equacionamento do déficit atuarial de R\$ 476.661.233,42 apurado na avaliação atuarial de 2020 com data focal 31.12.2019, a serem implementadas através de lei, nos termos dos artigos 53, 54 e 55 da Portaria nº 464/2018 do MF.*
- e) Não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Regime Próprio de Previdência Social do Município no exercício de 2020 (último CRP foi obtido em 26.07.2016, com validade vencida desde 23.01.2017, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.*

IRREGULARIDADE Nº 2

Utilização de 93,01% dos recursos recebidos do Fundeb em 2020, restando a empenhar 6,99%, em desacordo com o § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, então vigente, que estabelecia que somente até 5% dos recursos deste fundo poderiam ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

IRREGULARIDADE Nº 3

O Município realizou parcialmente o recolhimento da contribuição previdenciária descontadas dos segurado e patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), descumprindo as regras estabelecidas nos artigos 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88 e o disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei Federal nº 8.212/91. Tal conduta: contraria o caráter contributivo e solidário do RGPS; submete o Município ao pagamento de multa e juros moratórios; sujeita receber apontamentos e restrições no CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias), o que inviabiliza o Município de receber transferências voluntárias da União; possibilita o bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160 e parágrafo único, inciso I da CRFB/88; e pode, ainda, ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:

- a) Deixaram de ser recolhidos R\$485.682,78 (12,02%) de contribuição previdenciária descontada dos segurados, competências mensais do exercício de 2020;*
- b) Deixaram de ser recolhidos R\$4.788.460,92. (48,26%) de contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2020.*

Ademais, o Órgão Ministerial propõe Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) nos termos adiante reproduzidos:

VII – DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE para que verifique o cumprimento da regra imposta no § 2º, artigo 9º da EC nº 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13.11.2019 (data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte.

A par das Irregularidades apontadas pela Secretaria-Geral de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, em análise empreendida por este Relator, constatei, ainda, (i) o não cumprimento do limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal no que diz respeito à manutenção e desenvolvimento do ensino; bem como (ii) a não aplicação, na educação, do percentual de recursos de *royalties* plasmado no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13. Tais descumprimentos da legislação foram acrescidos, então, no rol das Irregularidades capazes de macular as contas do responsável.

Assim sendo, em Decisão Monocrática de 29/10/2021, mediante Comunicação, concedi ao responsável pela Prestação de Contas (Sr. Carlos de França Vilela) a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável

de 10 (dez) dias, se assim julgasse necessário, de apresentar defesa, nos termos do art. 45, § 1º, do Regimento Interno desta Corte. Ademais, proferi Comunicação ao responsável pela remessa da Prestação de Contas em tela (Sr. Glauco Barbosa Hoffman Kaizer), para que tomasse ciência da aludida Decisão e, também, possibilitasse o acesso do Sr. Carlos de França Vilela às documentações contábeis do Município.

Em resposta, foi protocolada em 16/11/2021, de forma tempestiva, a documentação que constitui as razões de defesa do responsável pelas Contas em exame (Documento TCE-RJ nº 039.735-4/21).

Ressalto que a apreciação, por este Relator, das razões de defesa apresentadas, quanto às Irregularidades inicialmente apontadas, dar-se-á na forma dos itens 2.7.1.2, 2.7.2, 2.7.2.1, 2.8.7.4, 2.8.7.6.6, 2.10.1.3.1 deste Voto.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 25/11/2021.

É o Relatório. Passo ao meu Voto.

2 VOTO

2.1 Introdução

A Prestação de Contas de Governo, procedimento de *accountability* previsto na Constituição Federal, é dever constitucional imposto ao Chefe do Poder 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 sua gestão 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 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 Interno¹.

Ademais, 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, permitindo, desse modo, 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*).

¹ 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.

Por fim, os Tribunais de Contas viabilizam o controle democrático das Prestações de Contas de Governo, quando correlacionam o planejamento 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 Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas em exame foi encaminhada em 20/04/2021, de forma tempestiva (art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018), uma vez que a abertura da Sessão Legislativa ocorreu em 24/02/2021 (fl.1187).

2.2.2 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.

2.3 Demonstrativos Fiscais

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 203.017-8/21).

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 2020, a saber:

Tabela 1 - Relatório de Gestão Fiscal

Relatório de Gestão Fiscal – RGF	
Descrição	Processo TCE-RJ n.º
1º quadrimestre	215.151-4/2020
2º quadrimestre	227.851-2/2020
3º quadrimestre	203.018-2/2021

2.4 Execução Orçamentária

2.4.1 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município para o exercício de 2020, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 1.517/19, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 389,22 milhões, contemplando os Poderes Legislativo e Executivo municipais, 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 (despesas não consignadas inicialmente na LOA), suplementares (despesas insuficientemente dotadas na LOA) ou extraordinários (despesas urgentes e imprevisíveis), ou por outras alterações, como a troca da fonte de recurso ou alteração na modalidade de aplicação.

2.4.1.1 Autorização para a Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2020 do Município de Queimados, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 - Limite de Crédito Suplementar

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	389.215.000,00
Limite para abertura de créditos suplementares	40,00% 155.686.000,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 5/395.

2.4.2 Alterações Orçamentárias

2.4.2.1 Autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual nº 1.517/19 estabelece, em seu art. 9º, a autorização para abertura de créditos adicionais nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 9º. Fica o Poder Executivo e Legislativo Municipal nos termos do artigo 7º da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964, autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de 40% (quarenta por cento) do total da Despesa fixada nesta Lei. (Redação dada pela Emenda nº 002/2019).

Em prosseguimento, o Corpo Instrutivo elaborou tabela com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 118,22 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 - Suplementação ao Orçamento

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	61.713.085,69
		Excesso - Outros	35.452.801,31
		Superávit	21.051.097,14
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			118.216.984,14
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			118.216.984,14
(D) Limite autorizado na LOA			155.686.000,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei do Orçamento Anual – fls. 5/395 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 396/398.

Nota 1: O novo Quadro A1 (fls. 1189/1191), reenviado pelo Jurisdicionado, consigna como “exceções previstas na LOA” todos os 12 (doze) decretos de abertura de crédito extraordinário. Entende-se equivocada tal procedimento, vez que, dadas as características desses créditos, devidamente estabelecidas nos artigos 41 e 44 da Lei 4.320/64, não há que se “falar” em autorização legislativa, mormente em autorização prévia estabelecida na LOA. A LOA **não prevê** qualquer exceção à abertura de crédito adicional, para fins de aplicação do disposto em seu artigo 9º. Os créditos extraordinários, como sabido, independem de recursos para sua abertura. No Quadro A2 (fls. 1189/1191) o município considerou os créditos extraordinários como convênios.

Nota 2: Por força do descrito na Nota 1, os créditos extraordinários abertos não foram computados como exceções à LOA.

Nota 3: O Quadro A1, reelaborado e reenviado pelo jurisdicionado, “tenta” corrigir equívoco na numeração de decretos. Tem-se dois decretos nº 2566 editados e publicados: O primeiro, publicado no DO do município de 17/09/2020, no valor

de R\$ 640.000,00, trata de **crédito suplementar**, tendo como indicação de recursos a **anulação de dotações orçamentárias**.

O segundo decreto 2566 foi publicado no DO de 14/10/2020, no valor de R\$ 328.905,00, trata de **crédito extraordinário**, tendo indicação de recursos a **transferência efetuada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS**. O Quadro A1 denomina o decreto publicado aos 17/09/20 como decreto nº 2556 e o decreto publicado em 14/10/2020 como 2566

Nota 4: O decreto nº 2583 **indicado no Quadro A1**, aponta a abertura de crédito adicional suplementar no montante total de R\$ 26.329.535,90, sendo R\$ 1,2 milhão por convênio e R\$ 25.129.535,90 por anulação de dotações. Tal fato **está em desacordo com o teor do decreto 2583**, publicado no DO de 23/12/2020, segundo o qual abre-se crédito suplementar por anulação de dotações orçamentárias, no montante total de R\$ 25.129.535,90. A indicação errônea do **Quadro A1** resultaria na "abertura" de crédito suplementar no montante de R\$1,2 milhão sem a indicação da existência de recursos e de sua disponibilidade para serem efetivamente utilizados, contrariando os condicionantes para abertura de crédito suplementar constantes da Lei Federal nº 4320/64. O montante de R\$ 1.200.000,00 não foi considerado.

Nota 5: Os Atos nºs 02/20, 26/20, 32/20, 35/20 e 41/20, constantes do Quadro A1, referem-se à abertura de créditos suplementares pelo Presidente da Câmara Municipal.

2.4.2.2 Autorizados por Leis Específicas

Não houve abertura de créditos adicionais com base em Leis Autorizativas Específicas, conforme se verifica no Quadro A.2 acostado à fl. 399.

2.4.3 Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais

A seguir, demonstra-se o resultado orçamentário apurado ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto:

Tabela 4 - Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	43.692.463,42
II - Receitas arrecadadas	334.690.301,19
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	378.382.764,61
IV - Despesas empenhadas	353.375.211,91
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	353.375.211,91
VII - Resultado alcançado (III-VI)	25.007.552,70

Fonte: prestação de contas de governo de 2019, processo TCE-RJ nº.210.906-2/2020; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 677/695 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.696/709, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 868/869 e Balanço financeiro do RPPS – fls. 870.

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

O Município registrou um resultado positivo, considerando 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 2020, já consideradas as alterações orçamentárias efetuadas, cumprindo, assim, as determinações legais pertinentes.

2.4.3.1 Créditos Adicionais Extraordinários Abertos

Ao longo do exercício, foram abertos os seguintes Créditos Adicionais Extraordinários:

Tabela 5 – Créditos Adicionais Extraordinários Abertos

DECRETO Nº	VALOR (R\$)	CIÊNCIA DA CÂMARA
2509	1.000.000,00	Não enviado
2510	2.070.672,14	Não enviado
2531	103.671,83	Não enviado
2548	2.468.064,02	Não enviado
2549	216.259,97	Não enviado
2550	152.386,00	Não enviado
2563	1.461.144,19	Não enviado
2564	518.585,15	Não enviado
2566	328.905,00	Não enviado
2576	54.181,00	Não enviado
2578	300.638,00	Não enviado
2581	6.053.400,00	Não enviado
TOTAL	14.727.907,30	

Fonte: Quadro A1, Modelo 3 – fls. 1189/1191 e Decretos de abertura de créditos extraordinários – fls. 403/408.

Não foram apresentados elementos que pudessem comprovar que a Câmara Municipal tomou ciência dos Decretos nºs 2509, 2510, 2531, 2548, 2549, 2550, 2563, 2564, 2566, 2576, 2578 e 2581, que tiveram suas fundamentações autorizativas no art. 44 da Lei Federal nº 4.320/64, o qual estabelece, todavia, que os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Por essa razão, em consonância com o Corpo Técnico, faço constar **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.4.4 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 460,45 milhões, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 6 - Alterações Orçamentárias

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	389.215.000,00
(B) Alterações:	132.944.891,44
Créditos extraordinários	14.727.907,30
Créditos suplementares	118.216.984,14
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	61.713.085,69
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	460.446.805,75
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	460.446.805,75
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 696/709, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 396/398.

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).

2.5 Receitas

2.5.1 Receita Arrecadada versus Receita Prevista

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2020, tendo por parâmetro a previsão inicial, resultou em uma insuficiência no montante de R\$ 23,74 milhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 7 - Previsão/Arrecadação no Exercício de 2020

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	370.350.034,62	356.616.523,72	-13.733.510,90	-3,71%
Receitas de capital	11,10	100.000,00	99.988,90	900800,90%

Receita intraorçamentária	18.864.954,28	8.759.824,52	-10.105.129,76	-
Total	389.215.000,00	365.476.348,24	-23.738.651,76	-6,10%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 677/695.

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

O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário Consolidado guarda paridade com o registrado no Anexo 10 - Consolidado da Lei nº 4.320/64 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada).

2.5.2 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

O Corpo Técnico, analisando a execução orçamentária da receita municipal, apontou que a Coordenadoria de Controle de Receita (CCR) realizou, no exercício de 2020, auditorias de monitoramento referentes às auditorias governamentais executadas em 2014 e 2015, tendo sido constatado que o Município não cumpriu integralmente os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal pela instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional.

Com fundamento no art. 11 da Lei Complementar 101/00, a gestão fiscal eficiente de cada ente federativo parte do perfeito conhecimento de sua capacidade de prever, com alto grau de precisão, as receitas e realizá-las com eficácia.

Assim sendo, entendo que, em atenção ao art. 11 da LRF, tal fato deva ensejar **Impropriedade e Determinação** na conclusão do meu Voto.

2.6 Despesas

2.6.1 Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2020 representaram 82,69% das despesas autorizadas, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 79,68 milhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 8 — Execução Orçamentária da Despesa

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	389.215.000,00	460.446.805,75	380.766.134,60	366.809.194,77	357.063.176,43	82,69%	79.680.671,15

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 5/395 e Balanço Orçamentário – fls. 710/711.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

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

2.6.1.1 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\$ 4,21 milhões:

Tabela 9 — Restos a Pagar

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2019				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	887.949,46	3.906.251,09	-	3.262.659,62	18.833,17	1.512.707,76
Restos a Pagar Não Processados	1.249.579,04	12.331.004,97	10.583.179,98	10.549.555,46	338.156,20	2.692.872,35
Total	2.137.528,50	16.237.256,06	10.583.179,98	13.812.215,08	356.989,37	4.205.580,11

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 710/711.

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

Observo que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$ 18.833,17, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor. Em uma primeira análise, tal situação caracterizaria a ilegalidade desses cancelamentos, com fulcro nos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Contudo, em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (fls. 714), constato que os aludidos cancelamentos se referem a estornos de liquidação de obrigações patronais junto ao INSS já efetuada em outro processo.

2.6.2 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\$ 18,68 milhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 10 — Resultado Orçamentário

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	365.476.348,24	30.786.047,05	334.690.301,19
Despesas Realizadas	380.766.134,60	27.390.922,69	353.375.211,91
Déficit Orçamentário	-15.289.786,36	3.395.124,36	-18.684.910,72

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 677/695, Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 696/709 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 868/869.

2.6.3 Resultado Financeiro

Iniciando a análise deste tópico, destaco que, em conformidade com o estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/00, esta Corte, por vários exercícios, vem, sistematicamente, quando dos exames das Contas de Governo, alertando os Prefeitos sobre a necessidade de obtenção do equilíbrio financeiro da gestão até o final do mandato.

Assim, por ser o exercício de 2020 o último ano da gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, o exame efetuado neste tópico não se restringirá, para efeito da apuração do resultado financeiro, somente à análise dos valores registrados pela Contabilidade no Balanço Patrimonial, uma vez que este pode não evidenciar a real situação financeira do Município.

Nesse sentido, podem ser identificados, por exemplo, a realização de despesas não contabilizadas, cancelamentos indevidos de passivos, bem como formalização de termos de Reconhecimento/Confissões de Dívida, que, embora possam ter seus vencimentos para o exercício seguinte, constituíram obrigações líquidas e certas de responsabilidade da gestão que se encerra, devendo ser, dessa forma, considerados no cálculo do resultado *superavit/deficit* financeiro efetivamente alcançado no final do mandato.

Ressalto que essas obrigações, caso não possuam características de essencialidade, preexistência e continuidade, bem como tenham sido formalizadas a partir de 01/05/2020, devem, ainda, ser consideradas para efeito da análise do art. 42 da LRF, o que será objeto de exame no tópico próprio, denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

Registro, por oportuno, que, nesse último ano de mandato, será excluído do resultado *superavit/deficit* financeiro, além dos valores do Instituto de Previdência e da Câmara Municipal, o efeito dos saldos do Ativo e do Passivo financeiros referentes a Convênios, por se tratarem de recursos estritamente vinculados, tendo como base as informações extraídas do Sistema SIGFIS deste Tribunal encaminhadas eletronicamente pela Administração do Município.

Feitas tais considerações, verifico que o Município apresentou um superávit financeiro de R\$ 13,67 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 11 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro

APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	156.079.204,46	90.421.600,46	180.165,76	12.147.240,24	53.330.198,00
Passivo financeiro	40.150.756,16	287.848,36	180.165,79	19.341,00	39.663.401,01
Superávit Financeiro	115.928.448,30	90.133.752,10	-0,03	12.127.899,24	13.666.796,99

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 717/727, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 871/876, Balanço Patrimonial da Câmara (fls. 848/849) e Relatório Saldos de Convênios – fl.1461.

Nota: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores das consignações (R\$ 11.693.827,20) e de outros passivos (R\$548.390,68), conforme Anexo 17 consolidado, o montante dos restos a pagar de anos anteriores (R\$ 4.205.580,11), conforme Balanço Orçamentário consolidado e dos restos a pagar do exercício (R\$ 23.702.958,17), conforme Balanço Financeiro, totalizando R\$ 40.150.756,16.

Saliento que não foi efetuado nenhum ajuste referente a despesas não contabilizadas, tampouco existência de termos de Reconhecimento/Confissões de Dívidas não empenhados ou cancelamentos indevidos de passivos, uma vez que não foram identificados tais fatos na documentação apresentada pelo jurisdicionado.

Prosseguindo, friso que o **superavit** financeiro apurado nestas Contas de Governo reflete, apenas, o resultado alcançado ao final da gestão, não estando contempladas as demais obrigações contraídas que serão objeto de análise em tópico próprio denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

Com base na tabela acima, conclui-se que foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/00.

Já na tabela a seguir, por oportuno, apresento a evolução do resultado financeiro do Município ao longo dos últimos exercícios:

Tabela 12 — Evolução do Resultado Financeiro

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2016	2017	2018	2019	2020
30.488.442,07	41.253.931,34	49.618.581,10	43.692.463,42	13.666.796,99

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 – processo TCE-RJ nº 210.906-2/2020 e quadro à fl. 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 **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

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 desse 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\$ 3,40 milhões.

Tabela 13 — Resultado Previdenciário

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	30.786.047,05
Despesas previdenciárias	27.390.922,69
Superávit	3.395.124,36

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 868/869.

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 é de extrema relevância, para a higidez das contas municipais, a 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 relativa ao exercício de 2017, foi incluída, no rol de documentos a serem remetidos a esta Corte, documentação comprovando a necessária avaliação atuarial anual, além de o exame do Corpo Instrutivo passar 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 de Queimados:

Destaca-se que o Poder Executivo encaminhou o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls.1117/1146) 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 no montante de R\$ 476.661.233,42. Diante disso, o Poder Executivo encaminhou trabalho da empresa de Consultoria DVALONI (fls. 1148/1157) informando que a equalização do déficit se dará mediante aportes anuais a partir de 2020.

Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo encaminhou, adicionalmente, declaração (fls. 1147), atestando a inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos e a inexistência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime.

O Ministério Público de Contas, a seu turno, se pronuncia no seguinte sentido:

Entretanto, não consta nesta prestação de contas comprovação de que a Administração Municipal tenha adotada em 2020 um novo plano de amortização proposto na referida avaliação atuarial para a cobertura do déficit apurado, a ser implementado através de lei municipal, nos termos dos artigos 53, 54 e 55 da Portaria nº 464/2018 do MF.

Assim, o fato (a ausência de comprovação, nestas contas, de que a Administração Municipal tenha adotada, em 2020, medidas efetivas para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS) será reputado como irregularidade suficiente para macular as presentes contas. Integrando, portanto, a Irregularidade nº 1 (item “d”) lançada na conclusão deste parecer.

Em resposta, o jurisdicionado assim se manifesta:

Por fim, também não merecem prosperar as alegações ministeriais quanto à ausência de comprovação de que a Administração Municipal tenha adotado medidas efetivas para o equacionamento do déficit atuarial em 2020, isso porque, como exaustivamente demonstrado acima, a gestão do prestador de contas adotou todas as medidas legais para tal mister, sendo certo que, eventualmente, uma ou outra providência pode ter deixado de ser atendida em razão da escassez de recursos financeiros, mas que, em todos os casos, a administração priorizou o salvamento de vidas.

Sobre esse aspecto, entendo que, de fato, a documentação remetida inicialmente pelo Município não atende ao disposto na Portaria nº 464/2018 do extinto Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia). Nada obstante, considerando os recentes julgados desta Corte — dentre os quais, destaco a Decisão proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 218.879-9/20 (Prestação de Contas de Governo do Município de Cachoeiras de Macacu, referentes ao exercício de 2019) —, reputo que tal fato deva ensejar, apenas, a aposição de **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

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.

A tabela a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do

exercício de 2020, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal) cujos dados foram extraídos Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) enviado pelo jurisdicionado:

Tabela 14 — Contribuição ao RPPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	11.274.641,51	6.309.018,77	4.965.622,74
Patronal	11.274.641,51	2.038.153,85	9.236.487,66
Total	22.549.283,02	8.347.172,62	14.202.110,40

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fls.1297/1302.

Nota: os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras, exceto câmara municipal.

Com base nos valores acima, restou constatado, pelo Corpo Técnico e pelo Ministério Público de Contas, que o Poder Executivo não efetuou regularmente o repasse para o RPPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal, contrariando-se, desse modo, o disposto no art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98.

Destaco que o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, suspendeu o pagamento da contribuição patronal, mediante autorização por lei municipal específica. No entanto, não restou comprovada a existência de lei municipal autorizativa.

Prosseguindo, em resposta, o jurisdicionado aduz o que se segue (principais excertos):

Tendo em vista as severas restrições para a atividade produtiva decorrentes dos decretos e outros instrumentos legais necessários à contenção dos efeitos devastadores da COVID-19, os trabalhadores se retiraram do mercado de trabalho, reforçando as fileiras do desemprego, do consumo, da realização de serviços e, por conseguinte, da arrecadação do município.

Sensíveis a essa realidade fática que, inclusive, atinge, igualmente, o exercício de 2021, esclarecemos que não houve qualquer intenção do governo municipal de não honrar com seus compromissos para com o Regime Próprio de Previdência Social.

Pelo contrário! As contribuições – leiam-se as patronais e as decorrentes dos descontos dos servidores municipais – foram recolhidas algumas a seu tempo e outras em destempo, sendo certo que, em ambos os casos, afetadas, de maneira gravíssima, pelos efeitos devastadores da crise econômica.

Do exame atento dos autos, verifico que os novos elementos encaminhados pelo responsável não são capazes de elidir a Irregularidade apontada por esta Corte. Pelo contrário, os argumentos apresentados apenas confirmam os fatos consignados, inicialmente, na manifestação da unidade técnica.

Por essa razão, e por considerar que a ausência de repasse, ainda que parcial, das contribuições previdenciárias — **tanto das devidas pelos servidores como da parte patronal** — ao Regime Próprio de Previdência de Social (RPPS) tem o condão de comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do Regime em tela, concluo pela aposição de **Irregularidade e Determinação** na parte dispositiva deste Voto.

2.7.2.1 Parcelamento de Débitos Previdenciários junto ao RPPS

A tabela seguinte demonstra os pagamentos dos valores decorrentes dos acordos de parcelamentos ao RPPS:

Tabela 15 — Parcelamento junto ao RPPS

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
921	01/08/2018	1.253.782,68	75.226,92	-	75.226,92
922	01/08/2018	4.779.362,93	286.761,72	-	286.761,72
923	01/08/2018	19.499.279,36	1.169.956,80	-	1.169.956,80
924	01/08/2018	8.533.516,08	1.706.703,24	-	1.706.703,24
1102	03/09/2018	11.246.487,90	2.249.297,64	-	2.249.297,64
632	13/08/2019	4.858.551,02	0,00	-	0,00
633	13/08/2019	4.055.938,13	0,00	-	0,00
389	25/06/2020	1.285.647,23	128.564,70	64.282,35	64.282,35
TOTAL		55.512.565,33	5.616.511,02	64.282,35	5.552.228,67

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) fls. 1309.

Diante desse fato, a unidade técnica, acompanhada pelo MPC, assim se pronuncia:

Constata-se que o Poder Executivo não efetuou, em sua integralidade, os pagamentos devidos no exercício, decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS, fato que poderá comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime próprio de previdência.

*Conforme alertado aos gestores, quando da apreciação das contas de governo referentes aos exercícios de 2017, 2018 e 2019, tal fato será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 2**.*

Em suas razões de defesa, o jurisdicionado argumenta no seguinte sentido (principais excertos):

Perceba que, infelizmente, não havia alternativa ao gestor prestador de contas para equacionar as alegadas irregularidades uma vez que não haviam recursos financeiros capazes de, autorizados pela dotação orçamentária, repassar os valores ao RPPS.

Por outro lado, não se pode negar que o prestador de contas teve a boa intenção de realizar parcelamentos responsáveis para saldar contribuições relativas à Secretaria de Assistência Social e à Secretaria de Saúde, sendo certo que, pelas razões expostas acima, também não conseguiu honrar com os referidos parcelamentos.

Com efeito, em que pesem os fatos narrados acima quanto às consequências nefastas da queda de arrecadação em decorrência da pandemia, os parcelamentos referem-se apenas a duas secretarias municipais, estando os demais órgãos da administração municipal devidamente em dia com as obrigações com o RPPS.

Também a respeito da irregularidade em exame, constato que a resposta do jurisdicionado não é suficiente para afastá-la. Antes, até a confirma.

Destarte, e por reputar grave o descumprimento dos compromissos financeiros assumidos nos acordos de parcelamentos, uma vez que inviabiliza a regularização do débito perante o RPPS municipal, faço constar, a esse respeito, **Irregularidade e Determinação** na conclusão de meu Voto.

2.7.2.2 Contribuição ao RGPS

O Corpo Técnico apresenta, em sua análise sobre o repasse das contribuições previdenciárias, tabela contendo os valores que deveriam ter sido repassados e os efetivamente transferidos, oriundos das contribuições previdenciárias dos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência

Social, referentes a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal), e da parte patronal, relativas ao exercício de 2020.

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

Tabela 16 — Contribuição ao RGPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	4.037.613,03	3.821.930,25	485.682,78
Patronal	9.743.376,28	5.170.598,14	4.572.778,14
Total	13.780.989,31	8.992.528,39	4.788.460,92

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 1303/1308.

Acerca da ausência de repasse integral das contribuições devidas ao RGPS, o Corpo Instrutivo manifesta-se pela aposição de Improriedade, nos seguintes termos:

Constata-se que o Poder Executivo não vem efetuando regularmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal. Tal procedimento sujeita o Município a receber apontamentos e restrições no Cadastro Unico de Convênios (CAUC), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União. Importante salientar que visando à regularização dos débitos, é permitido a União o bloqueio de parcelas do FPM, conforme previsão contida no art. 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.

*Importante destacar que o não repasse da contribuição retida dos servidores e da contribuição patronal devida, referente aos servidores vinculados ao RGPS, configura infração à norma legal, o que será objeto da **Improriedade e Determinação n.º 4**.*

De outra banda, o Ministério Público de Contas, por reputar a ausência de repasse de contribuições previdenciárias ao RGPS grave violação de dispositivos constitucionais e legais, opina em sentido diverso. Confira-se:

Não bastassem os efeitos deletérios apresentados até esta altura, o atraso no recolhimento da contribuição previdenciária, além de prejudicar os investimentos na unidade gestora do RGPS, com reflexo negativo nas receitas de aplicação financeira (imprescindíveis à solvência do sistema previdenciário), enseja dano ao erário, ao gerar pagamento desnecessário de multa e juros moratórios.

A conduta colide frontalmente com os princípios da legalidade, eficiência e economicidade (CRFB, arts. 37 e 70) e com a responsabilidade fiscal (arts. 1º, § 1º, e 9º, § 2º, da Lei Complementar Federal nº 101/00), que estabelece prioridade para as obrigações constitucionais e legais da pessoa federativa.

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de justificar tal conduta, outro caminho não há, diante da violação de vários dispositivos constitucionais e legais, senão o de qualificá-la como grave irregularidade nestas contas.

Não é possível, portanto, com as devidas vênias, concordar com a proposição de impropriedade para o fato relatado, pois a conclusão não reflete a gravidade da conduta do gestor.

*Sendo assim, o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores e patronal, devida ao RGPS, **é reputado, neste parecer, como irregularidade (nº 3) a ensejar a reprovação das contas.** Por consequência a Impropriedade nº 4 e respectiva Determinação propostas na instrução não é incluída na conclusão deste parecer.*

De plano, considero que o administrador público tem o dever de cumprir os prazos de pagamento de suas obrigações, inclusive as contribuições previdenciárias destinadas ao Regime Geral de Previdência Social.

No entanto, no que tange à ausência de recolhimento integral das contribuições previdenciárias destinadas ao RGPS no exercício de 2020, não vislumbro motivos para a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo do Município, apesar do que sugere o Ministério Público de Contas, pelas razões que passo a expor a seguir.

A inobservância quanto ao pagamento de obrigações pelo Chefe do Poder Executivo já é avaliada por esta Corte nas Contas de Governo referentes ao último ano de mandato, nos termos do art. 42 da LRF, ocasião na qual é apurado se, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, o Chefe do Poder Executivo contraiu obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Nesse sentido, a metodologia de apuração da disponibilidade de caixa empregada por esta Corte já contempla a dedução de dívida com RGPS (INSS), entre outras obrigações que tenham sido contraídas durante o mandato, ainda que as aludidas obrigações tenham sido objeto de parcelamento de longo prazo.

Posto isso, devo frisar que é justamente o conceito ampliado de dívida de curto prazo, empregado para apurar o cumprimento do art. 42 da LRF, que permite consignar, nas Contas de Governo referentes ao último ano de mandato, Irregularidade nas contas do gestor inadimplente com suas obrigações ordinárias, haja vista que, para fins fiscais, a obrigação ordinária inadimplida durante o mandato (*in casu*, entre os exercícios de 2017 e 2020) será deduzida da disponibilidade de caixa.

Diante do exposto, acompanho o entendimento do Corpo Técnico desta Corte e faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

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 - CRP (fls. 1459/1460), obtido mediante pesquisa realizada no "site" <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp>, o município de Queimados encontra-se em situação irregular, tendo o último CRP (nº 982911-143579) sido emitido em 26/07/2016, tendo sua validade expirada em 22/01/2017, tendo em vista que o município não estava em situação regular com os critérios e exigências que ensejariam a emissão do CRP.

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

O MPC, por sua vez, em dissonância com a instância instrutiva, manifesta-se no seguinte sentido:

O Parquet de Contas não pode concordar com a posição do d. corpo instrutivo, visto que o fato representa grave irregularidade, pois, sendo atentatório à responsabilidade fiscal, tem repercussão direta nas contas de governo, ao importar em prejuízo a relevante política pública municipal que, em caso de insolvência do regime, trará consequências danosas aos segurados e às finanças do Município.

*Com efeito, a **inobservância** na gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 249 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98, artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e nas demais normas pertinentes, materializada pela não obtenção de Certificado de Regularidade*

Previdenciária (CRP), é qualificada neste parecer como irregularidade a ensejar rejeição das contas, integrando a irregularidade nº 1 (item “e”) lançada na conclusão deste parecer.

Acerca do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos pela Lei nº 9.717/98 pelo Regime Próprio de Previdência Social do ente interessado, destaco que uma das principais finalidades do documento para o Município é possibilitar a celebração de acordos, convênios ou ajustes com a União, haja vista ser tal Certificado exigido, de forma obrigatória, quando da realização de transferências voluntárias de recursos.

Com efeito, a atestação da observância às normas de boa gestão previdenciária, que resultariam na obtenção de CRP válido, exige um conjunto de ações que envolve diversos responsáveis, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto na esfera do Poder Legislativo, sendo que, no âmbito do Executivo, a responsabilização pelo cumprimento da maior parte dos critérios para emissão do aludido Certificado recai sobre o titular do órgão previdenciário.

Não se desconhece que a responsabilização pelo cumprimento de alguns dos critérios exigidos para emissão do CRP recai sobre o Chefe do Poder Executivo, dentre os quais destaco os esforços empreendidos pelo Prefeito com vistas a implementar o plano de custeio para reconduzir o Fundo Previdenciário ao equilíbrio financeiro e atuarial, garantindo-se assim a consistência e o caráter contributivo do Fundo, materializados por meio do repasse integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS.

Dessa forma, visto que a obtenção do CRP abarca, para sua regularização, o encadeamento de ações de diversos responsáveis, alguns deles pertencentes a estrutura de Poder independentes, a respectiva responsabilização ora é analisada por esta Corte em processos de Contas de Governo, ora é analisada por meio de outras naturezas processuais, a exemplo da Prestação de Contas de Gestão da unidade gestora do RPPS e de processos de auditorias, razão pela qual a imputação de responsabilização genérica ao governante, pretendida pelo *Parquet* de Contas, sem a demonstração do

respectivo nexos de casualidade em relação a conduta atribuível ao Prefeito, afigura-se imprópria em sede de Contas de Governo.

Sendo assim, diante da inexistência de elementos que indiquem, com exatidão, a responsabilização do governante no que tange à ausência de regularização do Certificado de Regularidade Previdenciária durante todo exercício de 2020, além da falta de demonstração de que a falha tenha acarretado grave prejuízo à Municipalidade, reputo cabível a aposição de **Impropriedade e Determinação**, na forma proposta pelo Corpo Técnico.

2.7.4 Emenda Constitucional nº 103/19

A Emenda Constitucional nº 103/19 (Reforma da Previdência) 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 tocante 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 regimes próprios de previdência e aos responsáveis pelos Fundos ou Institutos de Previdência, para que tomassem ciência do inteiro teor da referida nota.

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.

Nessa toada, o MPC emite parecer nos seguintes termos:

Com relação à última reforma da previdência, oriunda da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, destacamos, a seguir, duas alterações regradas nos parágrafos 2º e 3º do art. 9º da referida EC que obrigatoriamente deveriam ter sido implementadas pelo RPPS municipal e que, por isso, devem fazer parte do escopo de análise desta prestação de contas.

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.

(...)

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

(...)

§ 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 déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

(...)

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento).

(...)

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

III - nos demais casos, na data de sua publicação. (grifos nossos)

1 – A partir de 13 de novembro de 2019, data da publicação da EC nº 103/2019, os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte;

2 - Os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios que **possuam déficit atuarial** a ser equacionado devem estabelecer, até 01.03.2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União.

Sobre o assunto, 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 da “Nota Técnica nº 3” dispondo sobre 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 (parcialmente reproduzida a seguir), além de esclarecer os prazos para a adequação do RPPS à EC 103/2019, **alertou 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:**

1. **A partir de 13 de novembro de 2019, data da publicação da EC nº 103/2019, 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 (artigo 9º, §§ 2º e 3º da EC nº 103/2019);**

2. **As despesas com afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho (auxílio-doença) e o salário-maternidade deverão ficar a cargo do tesouro do ente federativo (artigo 9º, §§ 2º e 3º da EC nº 103/2019);**

3. **É VEDADO o pagamento de salário-família e de auxílio-reclusão com recursos previdenciários e sua permanência como benefício assistencial do servidor, de responsabilidade do empregador, depende de especificação em legislação local (artigo 9º, § 2º e art. 27 da EC nº 103/2019);**

(...)

6. **A utilização de recursos previdenciários no pagamento de despesas com benefícios de que tratam os itens 2 e 3 ou de quaisquer outros eventualmente previstos na legislação local como de responsabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social, poderá caracterizar utilização indevida de recursos previdenciários com reflexo negativo nas Prestações de Contas de Governo e de Gestão dos Fundos ou Institutos de Previdência, inclusive quanto à imputação do débito correspondente, conforme o caso;**

(...)

11. **O ente federativo, mediante lei de iniciativa dos respectivos chefes do Executivo, deverá promover a adequação das alíquotas de contribuição previdenciária, sob pena de DESCUMPRIMENTO das normas previstas no artigo 9º da EC nº 103/2019, sendo VEDADO o estabelecimento pelo ente de alíquota inferior à da contribuição dos**

servidores da União (14%), salvo na situação de ausência de déficit atuarial, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 9º, § 4º da EC nº 103/2019);

12. De acordo com os preceitos da EC nº 103/2019 e da Nota Técnica SEI nº 12.212/2019/ME a vigência da alíquota de contribuição previdenciária será exigida no âmbito dos RPPS a partir de 01.03.20 e esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, por meio de lei, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o artigo 2º da Lei nº 9.717/98 (artigo 11 c/c o artigo 36, I, da EC nº 103/2019); (Grifos nossos)

Vale mencionar, ainda, que na Sessão Plenária de 13.05.2020 - nos autos da Consulta formulada pelo Gestor do Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Armação dos Búzios (processo TCE-RJ nº 244.015-8/19) - este TCE-RJ já havia se manifestado no mesmo sentido da Nota Técnica nº 3/2020, no tocante aos os prazos de entrada em vigor do preceituado nos parágrafos 2º e 4º do art. 9º da EC nº 103/2019:

a. Diante do disposto no artigo 9º, §§2º e 3º, da Emenda Constitucional n.º103, de 12 de novembro de 2019, o auxílio-doença, o salário-maternidade, o auxílio-reclusão e o salário-família não são considerados benefícios previdenciários, de modo que devem ser pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do Regime Próprio de Previdência Social ao qual o servidor se vincula;

b. Nos termos do artigo 36, inciso III, c/c artigo 9º, §3º, todos da Emenda Constitucional n.º103/2019, o auxílio-doença, o salário-maternidade, o auxílio-reclusão e o salário-família devem ser custeados diretamente pelo ente federativo a partir de 13/11/2019, dia da publicação da sobredita Emenda Constitucional no Diário Oficial da União. A data de 31/07/2020, mencionada na Portaria SEPRT/ME n.º1.348, de 03 de dezembro de 2019, não tem o condão de modificar a vigência do artigo 9º, §3º, da Emenda Constitucional n.º103/2019, vez que se refere ao cumprimento do citado dispositivo apenas para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;

c. Em razão de o auxílio-doença e de o salário-maternidade não mais serem considerados benefícios previdenciários, o custeio das despesas de eventuais perícias que sejam necessárias ao seu reconhecimento não deve ficar a cargo do RPPS, mas sim do ente político. Entretanto, não há obrigatoriedade de modificação da estrutura administrativa, seja da unidade gestora do RPPS, seja do ente público, bastando ficar determinado que devem ser utilizados recursos do Tesouro para o correlato custeio, e não da Taxa de Administração devida à unidade gestora do RPPS;

d. Nos termos dos artigos 9º, §4º, 11 e 36, inciso I, todos da Emenda Constitucional n.º103/2019, as entidades subnacionais que possuam déficit atuarial a ser equacionado devem estabelecer alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União até 01/03/2020. A data de 31/07/2020, mencionada na Portaria n.º1.348/2019, repita-se, não tem o condão de modificar a vigência do artigo 11, da Emenda Constitucional n.º103/2019, vez que se refere ao

cumprimento do aludido dispositivo apenas para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; (Grifos nossos)

*No caso do Município de Queimados **o corpo técnico não faz menção se houve a adequação ou não à Emenda Constitucional nº 103/19**, no que concerne ao prescrito no §2º do artigo 9º (plano de previdência custeia somente despesas com aposentadorias e pensões por morte).*

*Nesse sentido, é medida que se impõe a **DETERMINAÇÃO** ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique se o RPPS do Município está adequado ao comando constitucional do dispositivo acima referenciado.*

Assim, acompanho o proposto pelo MPC, com a **Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)**, para que verifique o cumprimento das regras impostas pela EC nº 103/19.

2.8 Limites Constitucionais e Legais

2.8.1 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 Dívida Pública do município, apresentada no Demonstrativo da Dívida Consolidada referente ao 3º quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2020, pode ser demonstrada da seguinte forma:

Tabela 17 — Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2019	2020		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	44.013.004,50	44.067.393,10	44.067.393,10	39.883.879,20
Valor da dívida consolidada líquida	-20.603.962,10	-25.826.513,50	-2.449.604,80	-15.097.930,20
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-6,24%	-7,61%	-0,73%	-4,35%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 210.906-2/2020 e processo TCE-RJ nº 203.018-2/2021, RGF – 3º quadrimestre de 2020.

Conforme verificado na tabela acima, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2020, o limite previsto no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal (120% da RCL) foi respeitado pelo Município.

2.8.1.1 Regra de Ouro

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

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

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

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

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

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, constata-se que o município não realizou operações de crédito no exercício.

2.8.2 Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Em consulta ao Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, constata-se que o município não realizou operações de crédito por antecipação de receita no exercício.

2.8.3 Concessão de Garantia

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores – Anexo 3 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, verifica-se que o município não concedeu garantia em operações de crédito interna/externa.

2.8.4 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 2020, o Município não realizou alienações de ativos no exercício.

2.8.5 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 18 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal

Descrição	2019				2020					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	51,96%	51,21%	167.495.061,47	50,70%	167.848.920,33	49,45%	159.147.185,10	47,41%	156.950.804,20	45,23%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 210.906-2/2020, e processos TCE-RJ n.ºs 215.151-4/2020, 227.851-2/2020 e 203.018-2/2021 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020, respectivamente.

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

2.8.6 Despesas com Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato

A Lei Complementar nº 173/20, ao alterar a redação do art. 21 da LRF, estabeleceu que são nulos de pleno direito os atos de que resultem no aumento de despesas com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final de mandato do Chefe de Poder ou que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

Assim sendo, de acordo com a declaração subscrita pelo atual Chefe do Poder Executivo do Município de Queimados, não foram expedidos atos dessa natureza, restando atendida, assim, a determinação legal.

2.8.7 Educação

2.8.7.1 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).

No que tange ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), expresso na Emenda Constitucional nº 53/06 e regulado pela Lei nº 11.494/07, a qual foi revogada em sua quase totalidade pela Lei nº 14.113, de 25/12/2020, terá seus pontos de maior relevância tratados no subitem 2.8.7.6.

Prosseguindo, destacam-se a seguir alguns aspectos importantes que deverão ser observados na apuração do atendimento ao limite com Educação, com base em posicionamento firmado por esta Corte:

-
- i. A Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) estabelece, em seus arts 70 e 71, as despesas que, respectivamente, podem e que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, concluindo, assim, que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
 - ii. 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;
 - iii. 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 esses 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;
 - iv. 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;
 - v. 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;

-
- vi. 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;
- vii. 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;
- viii. As despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretrizes do art. 70 da Lei nº 9.394/96, consoante Decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18.

Versando sobre o entendimento firmado neste Tribunal acerca da metodologia para apuração do montante da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino na Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, e naquela que é escopo do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18, cumpre trazer à baila o texto da novel legislação estadual sobre o tema:

Lei Complementar Estadual nº 196, de 14 de outubro de 2021:

Art. 1º: Esta lei dispõe sobre a aplicação dos recursos do orçamento do Estado do Rio de Janeiro na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE –, conforme os artigos 308 e 315 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º: Para fins de cálculo do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE – de que trata o artigo 315 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, serão consideradas as despesas realizadas destinadas às ações contempladas na Lei Orçamentária Anual voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, compreendendo as que se destinam:

I – à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, à exceção daqueles em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino;

II – à aquisição, manutenção, conservação, construção e reforma de imóveis e de equipamentos necessários ao ensino, inclusive suas instalações;

III – ao uso e à manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – aos levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, incluindo as despesas com a higienização, os serviços necessários à definição e cumprimento de cardápios oficiais e o preparo dos alimentos fornecidos no ambiente escolar;

VI – à amortização e custeio de operações de crédito destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino;

VII – à aquisição de material didático-escolar para docentes e alunos;

VIII – à manutenção de programas de transporte escolar, incluindo o valor aplicado na gratuidade garantida aos estudantes da rede pública estadual;

IX – ao fornecimento de uniformes para a identificação da criança como estudante, não incluído nas ações de assistência social;

X – à manutenção de estrutura adequada para viabilizar o ensino remoto, utilizado em caráter excepcional e como estratégia complementar ao ensino presencial;

XI – implementação de programas de formação continuada para docentes da rede pública dos municípios que integram o Estado do Rio de Janeiro, ofertados de forma universal.

§ 1º: Para fins desta Lei, as despesas realizadas consideradas para o cálculo do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE – serão aquelas estabelecidas nos Manuais de Demonstrativos Fiscais aprovados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 2º: As despesas computadas no cálculo do limite constitucional inscritas em Restos a Pagar, cujo pagamento não seja efetuado até 28 de fevereiro do exercício seguinte ao da apuração do índice, serão canceladas e deverão ser efetivamente aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

§ 3º: Para as obras de construção e reforma referidas no inciso II deste artigo, serão consideradas todas as despesas necessárias à conclusão das mesmas, inclusive dos projetos básico e executivo.

§ 4º: A perda líquida imputada ao Estado do Rio de Janeiro na apuração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB

– deve ser considerada para efeitos do cumprimento do mínimo de aplicação constitucional.

Art. 3º: Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando cedido ou em desvio de função para exercer atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;

VII – pagamento de multas e juros;

VIII – pensões especiais e aposentadorias;

IX – V E T A D O .

X – restituições ou devoluções de saldo de convênios.

Art. 4º A aplicação dos recursos destinados à educação observará o disposto no artigo 315 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 5º V E T A D O .

Art. 6º As leis orçamentárias anuais deverão evidenciar, em demonstrativo próprio, as dotações destinadas ao alcance do índice constitucional com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – a que se refere o artigo 2º desta Lei.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. (Grifei)

Desta feita, **para as Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022**, com fulcro no princípio da legalidade, devem ser cumpridas as determinações da Lei Complementar Estadual nº 196/21, restando, assim, superados os prejudgados suprarreferenciados.

Ressalto, portanto, que a metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, para aferição dos gastos realizados na manutenção e desenvolvimento do ensino, foi substancialmente alterado pela Lei

Complementar Estadual nº 196/21, razão pela qual faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção das novas metodologias expressas em lei.

2.8.7.2 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 Queimados, 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 Corpo Instrutivo identifica gastos que não pertencem ao exercício de 2020, conforme a tabela seguinte, contrariando, deste modo, o disposto no art. 212 da Constituição Federal c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, razão pela qual faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

Tabela 19 – Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
13/01/2020	19	Despesa com Rescisão da Folha de pagamento (SEMED). exercício 2019. Processo 0008/2019/03.	INPP	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	60.000,00	60.000,00
16/01/2020	69	Reconhecimento de Dívida referente Contratação de empresa preparo de refeições	Cor e Sabor Distribuidora de Alimentos	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	400.000,00	400.000,00
18/02/2020	185	Reconhecimento de Dívida referente Locação de 1 caminhão pipa	Conquista de Meriti Comercio LTDA - ME	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	48.861,33	48.861,33
26/03/2020	266	Reconhecimento de Dívida referente renovação de convênio de Prestação de Serviços	Instituição Educacional Nossa Senhora Aparecida	Educação Infantil	Impostos e Transf. de Impostos	99.430,00	99.430,00

TOTAL	608.291,33	608.291,33
--------------	-------------------	-------------------

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 1386/1391.

Ademais, constata-se 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, consideradas na parcela de 60% dos recursos do Fundeb. Verifique-se:

Tabela 20 — Despesas com Verbas Indenizatórias

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
13/01/2020	31	Despesa com Auxílio Transporte da Folha de Pagamento (Prof./FUNDEB)	INPP	Ensino Fundamental	FUNDEB – Transferência do FUNDEB (60%)	399.000,00	399.000,00
10/12/2020	600	Despesa com Auxílio Transporte da Folha de Pagamento (Prof./FUNDEB)	INPP	Ensino Fundamental	FUNDEB – Transferência do FUNDEB (60%)	508.033,20	121.502,00
17/12/2020	637	Despesa com Auxílio Transporte ref. Apoio/FUNDEB/RP	INPP	Ensino Fundamental	FUNDEB – Transferência do FUNDEB (60%)	140.051,20	140.051,20
TOTAL						1.047.084,40	660.553,20

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 1386/1391.

Também por essa razão, faço constar **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

Além dessas falhas, verifico que despesas com aquisição de uniformes e afins foram consideradas para a apuração do cumprimento dos limites da educação, conforme discriminado na tabela a seguir:

Tabela 21 — Despesas com Aquisição de Uniformes

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
-----------------	----------------	-----------	--------	-----------	------------------	-----------------------	------------------

20/07/2020	380	Despesas com Aquisição de Kits de Uniformes Escolares para os Alunos	T. Piero Comércio de Produtos Educacionais EIRELI	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	1.215.849,30	1.215.849,30
12/11/2020	555	Despesas com Aquisição de Kits de Uniformes Escolares para os Alunos	T. Piero Comércio de Produtos Educacionais EIRELI	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	200.000,00	200.000,00
01/12/2020	566	Despesas com Aquisição de Kits de Uniformes Escolares para os Alunos	T. Piero Comércio de Produtos Educacionais EIRELI	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	102.398,90	102.398,90
TOTAL						1.518.248,20	1.518.248,20

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 1386/1391.

Sendo assim, uma vez mais, reputo pela aposição de **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

2.8.7.3 Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

O Município destinou à Educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 73.773.285,04 milhões, considerando-se a despesa efetivamente paga.

Tabela 22 — Despesa com Educação

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
75.860.760,81	73.783.345,54	73.773.285,04

Fonte: Quadro C.1 – fls. 922, Quadro C.2 – fls. 923 e Quadro C.3 – fls. 924.

2.8.7.4 Aplicação do Percentual Mínimo

A tabela seguinte demonstra os valores das receitas de impostos e transferências de impostos recebidas pelo Município no exercício de 2020, que serão utilizados para composição da base de cálculo do limite das despesas realizadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

Tabela 23 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	38.325.554,50
IPTU	5.561.636,24
ITBI	1.806.305,54
ISS	17.012.484,30
IRRF	13.945.128,42
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	0,00
II - Receita de transferência da União	61.231.457,01
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	61.224.656,07
ITR	6.800,94
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
III - Receita de transferência do Estado	53.564.399,37
IPVA	5.359.332,62
ICMS + ICMS ecológico	46.875.003,70
IPI - Exportação	1.330.063,05
IV - Dedução das contas de receitas	0,00
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III-IV)	153.121.410,88

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 677/695.

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.

Em prosseguimento, a próxima tabela demonstra a verificação do percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, que deveria 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 24 — Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	12.604.000,81
Educação infantil	365 – Ensino infantil	0,00
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	119.430,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00

Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00
	306 – Alimentação	0,00
	Demais subfunções	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00
(a) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		12.723.430,81

FONTE DE RECURSOS: FUNDEB

Descrição	Despesa paga R\$
(b) Despesas realizadas com ensino da fonte FUNDEB	52.866.143,39

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE

(c) Total das despesas com ensino (a + b)	65.589.574,20
(d) Ganho de Recursos FUNDEB	33.672.395,87
(e) Total das despesas registradas como gasto em educação (c - d)	31.917.178,33
(f) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	2.126.539,53
(g) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00
(h) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (e - f - g)	29.790.638,80
(i) Receita resultante de impostos	153.121.410,88
(j) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (H/Ix100)	19,46 %

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 922 e 925/930, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.677/695 , Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 931/932, Relatório Analítico Educação – fls. 1386/1391, e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 939

Nota 1 (linha d): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$ 33.672.395,87 (transferência recebida R\$ 55.570.593,77 - a contribuição de R\$ 21.898.197,90).

Nota 2: Na linha (f) foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item '5.3.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96'.

A unidade técnica, diante desse percentual apurado, assim se pronuncia:

Desta forma, constata-se que o município não cumpriu o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 174 inciso I da Lei Orgânica do Município - LOM, tendo aplicado 19,46% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O não cumprimento da aplicação mínima estabelecida configuraria objeto de Irregularidade. Entretanto, o agravamento da pandemia do Covid-19 no país provocou diversas suspensões de atividades, incluindo as aulas presenciais em toda a rede municipal de ensino durante grande parte do exercício de 2020, interrupção de investimentos e manutenções diversos na área do ensino público, suspensão de fornecimento de merenda escolar, ou seja, ocorreu, conseqüentemente, queda no dispêndio público na educação, prejudicando sobremaneira o atingimento do índice constitucional. Contudo, tal redução do gasto público deve ser entendida no sentido de preservação, e não desperdício, em virtude do necessário enfrentamento da pandemia em

outras frentes que se fizeram e ainda se fazem necessárias com a urgência que o caso requer, sendo assim, entende-se que, in casu, o não cumprimento do índice previsto no art. 212 da Constituição Federal possa ser excepcionalmente tratado como impropriedade.

*Isto posto, e constatando que o município aplicou 19,46% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 9**.*

Na mesma linha, manifesta-se o Ministério Público de Contas, o qual, todavia, em acréscimo à proposta da unidade técnica, entende que o valor não aplicado em 2020 deva ser aplicado no presente exercício, *in verbis*:

*Em acréscimo, no entanto, à manifestação do d. corpo técnico, registra este Órgão Ministerial que, no tocante ao valor de **R\$8.489.713,92** que deixou de ser aplicado em MDE no exercício de 2020, **deverá ser aplicado pelo Município no exercício de 2021** (R\$38.280.352,72 menos R\$29.790.638,80), **conforme determina o artigo 4º, §4º, da Lei Federal nº 7.348/85 e em consonância com a posição adotada por esta Corte nas contas do GERJ dos exercícios financeiros de 2018 a 2020.***

Nada obstante, em dissonância com as instâncias instrutivas, em Decisão Monocrática de 29/10/2021, inseri tal descumprimento do limite constitucional no rol das Irregularidades capazes de macular as contas do responsável, *in verbis*:

f. Irregularidade nº 4, inserida por este Relator:

- O Município aplicou 19,46% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

Em resposta, o jurisdicionado se pronuncia nos seguintes termos:

Ademais, é importante destacar, por necessário e oportuno, que o agravamento dos casos de COVID-19, somado às medidas sanitárias restritivas impuseram uma nova realidade dos gastos dos recursos dessas naturezas (art. 25 e seguintes da Lei nacional nº 14.113/2020 e art. 212, da Constituição Federal), visto que as escolas foram fechadas, o transporte e a merenda escolares deixaram de ser fornecidos aos alunos, bem como outros gastos que influenciavam a contabilização dessas despesas com vistas ao atendimento dos percentuais estabelecidos em lei e na Constituição, restando praticamente impossível ao gestor, no ano de 2020, alcançar tais ideais.

De toda forma, não se trata de uma questão de má-gestão do recurso público, mas de uma fatalidade JAMAIS vista e que não estava ao alcance do gestor mitigar suas consequências, não sendo reputada justa a punição que ora se pretende cominar pelas razões óbvias acima expostas.

No que toca a esse tema, especificamente, revejo o meu posicionamento, assim como já o fiz no bojo do Processo TCE-RJ nº 214.104-6/21, e concluo pela aposição de **Impropriedade** e **Determinação** na parte dispositiva deste Voto, conforme o entendimento já esposado anteriormente pelo Corpo Técnico.

Noutro giro, embora acolha a proposição do MPC, incluindo, na aludida Determinação, comando para fins de aplicação futura do montante não utilizado no exercício — R\$ 8.489.713,92 —, julgo não ser apropriado estabelecer, para tanto, como prazo limite, o exercício de 2021, já próximo de seu encerramento. Em consonância com o posicionamento adotado nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro do exercício de 2020, entendo que o prazo limite deva ser o final do mandato do Chefe do Poder Executivo, ou seja, o final do exercício de 2024.

2.8.7.5 Do Repasse dos Recursos à Educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, dispõe em seu § 5º do art. 69 que o repasse dos 25% da receita resultante de impostos e transferências de impostos, a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, deverá ocorrer imediatamente a partir do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao órgão responsável pela educação.

O art. 69 da LDB estabelece uma série de regras e prazos para transferência dos recursos arrecadados ao órgão responsável pela educação, bem como sanções e responsabilização pelo atraso, fazendo-se, assim, necessária a abertura de conta específica para implementação de tais regras.

Compulsando os autos, verifico que o município cumpriu as regras estabelecidas no art. 69, § 5º, da LDB.

2.8.7.6 Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, foi previsto pela Emenda Constitucional nº 53/06, em substituição ao Fundef², a partir do exercício de 2007, e instituído pela Lei nº 11.494/07.

Tornou-se 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, com produção de efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

Somado a isso, a Lei nº 14.113, de 25/12/2020, revogou a Lei nº 11.494/07, com efeitos a partir de 01/01/2021, à exceção do art. 12 desta última. Como consequência, tais mudanças trazem reflexos a partir da análise da Prestação de Contas de Governo do Município do exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022.

Retomando o aspecto conceitual, 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.

2.8.7.6.1 Recursos Recebidos do Fundeb

O Município registrou, no exercício financeiro de 2020, o montante de R\$ 55,58 milhões como total das receitas do Fundeb, correspondentes aos recursos repassados acrescido do valor das aplicações financeiras.

² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

2.8.7.6.2 Resultado do Fundeb

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município ao Fundo, verifico que foi registrado um ganho de recursos na ordem de R\$ 33,67 milhões, como demonstrado a seguir:

Tabela 25 — Resultado das Transferências do Fundeb

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	55.570.593,77
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	21.898.197,90
Diferença (ganho de recursos)	33.672.395,87

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 677/695.

2.8.7.6.3 Pagamento aos Profissionais do Magistério

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

A tabela a seguir demonstra a apuração do percentual das receitas do Fundeb, no exercício de 2020, que foram aplicadas na remuneração desses profissionais:

Tabela 26 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	52.012.962,81
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	1.047.084,40
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	50.965.878,41
(E) Recursos recebidos do Fundeb	54.722.262,20
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	5.496,35
(G) Complementação de recurso da União	848.331,57
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	55.576.090,12
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H) x 100	91,70%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 935/936 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 677/695.

Conforme se observa no quadro acima, o Município cumpriu o disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/07.

2.8.7.6.4 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 adicional³. Nessa esteira, no mínimo, 95% dos recursos do Fundo devem ser comprovadamente utilizados dentro do exercício corrente.

Destaco que a Lei nº 14.113/20, em seu art. 25, § 3º, dispõe que, a partir do exercício de 2021, até 10% (dez por cento) desses recursos poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. Dessa forma, tal metodologia será considerada por ocasião da análise da Prestação de Contas de Governo do Município relativa ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2022. Desta feita, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto a tal fato promovido pelo início da produção de efeitos da nova legislação sobre o tema.

2.8.7.6.5 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2019)

No Processo TCE-RJ nº 210.906-2/20, que trata da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final daquele exercício, um superávit financeiro de R\$ 1.570.888,99.

Constatada 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 2020.

³ 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.

Do exame dos autos, verifico que a integralidade do valor supramencionado foi utilizada no exercício de 2020 — por meio do crédito adicional aberto em 31/03/2020, conforme Decreto nº 1.114/20 —, de acordo, portanto, com o previsto no art. 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

2.8.7.6.6 Cálculo da Aplicação Mínima Legal

Na tabela abaixo, demonstra-se o valor total das despesas empenhadas no exercício de 2020 com recursos do Fundeb, tendo-se por base o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07:

Tabela 27 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB		
Descrição	Valor - R\$	
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício		55.570.593,77
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb		5.496,35
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)		55.576.090,12
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	53.266.957,21	
(E) <i>Superávit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	1.570.888,99	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii'. Outras despesas	0,00	
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	
(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)		51.696.068,22
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)		93,01 %

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.677/695, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 922, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 990/991, Relatório Analítico Educação – fls. 1386/1391 e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 210.906-2/2020.

Conforme demonstrado, foi utilizado apenas o percentual de 93,01% dos recursos do Fundeb de 2020, restando-se a empenhar, ainda, 6,99% em 2021, em desacordo, portanto, com o art. 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07.

Em sua defesa, o responsável apresenta os argumentos adiante reproduzidos:

Como é sabido por esta d. Relatoria, a despesa pertence ao exercício, conforme inteligência do inciso II, do art. 35, da Lei nacional nº 4.320/64, salvo a exceção contida na revogada Lei nacional nº 11.494/07 que, em seu § 2º do art. 21, estabelecia que o percentual de 5% dos recursos do FUNDEB poderia ser empenhados até o primeiro trimestre do exercício seguinte.

No caso em apreço, o percentual de 6,99% teria sido deixado para o exercício seguinte, o que, em tese, teria fundamentado a decisão de considerar esse fato um vício insanável capaz de atrair a irregularidade ora apresentada.

Ocorre que não foi bem assim.

Ora, a questão é relacionada à aplicação da lei nacional no tempo e no espaço o que, impreterivelmente, deve ser equacionada com a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Com efeito, a novel legislação, qual seja, a Lei nº 14.113/2020 considerou a possibilidade de empenhar os recursos do FUNDEB não realizados no exercício de 2020 no exercício seguinte, observados não 5%, mas 10% no primeiro quadrimestre (antes era no primeiro trimestre).

Assim, a nova legislação, por ter entrado em vigor ainda no exercício de 2020, conforme art. 54, deve ser considerada para todos os efeitos, isso porque a sua publicação no diário oficial ocorreu em edição extraordinária no dia 25 de dezembro de 2020, restando, portanto, cumprido o disposto no art. 25 e seguintes do supracitado diploma legal.

Acerca desse tema, entendo que os argumentos do jurisdicionado não merecem prosperar. Isso porque, de forma incontroversa, a regra vigente para o exercício de 2020 é a plasmada no art. 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07. Tanto assim que a própria Lei nº 14.113/20, mencionada pelo defendente, traz expressamente esse entendimento no seu art. 53, *in verbis*:

*Art. 53. Fica revogada, **a partir de 1º de janeiro de 2021**, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020. (grifei)*

Ante o exposto, faço constar, a esse respeito, **Irregularidade e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.8.7.6.7 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2020)

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2020, 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 2021 foi realizada da seguinte forma:

Tabela 28 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2021

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2019	1.570.888,99
(+) Receita do Fundeb recebida em 2020	55.570.593,77
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020	5.496,35
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2020 (2)	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020	0,00
= Total de recursos financeiros em 2020	57.146.979,11
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020	53.266.957,21
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2020	3.880.021,90

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 210.906-2/2020, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 677/695, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 922, Quadro D.1 – fls. 935 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB – fls. 990/991.

O valor do superávit financeiro para o exercício de 2021, apurado no quadro anterior (R\$ 3.880.021,90), encontra-se consonante com o registrado pelo Município no balancete do Fundeb, à fl. 939.

Acerca do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, julgo oportuna a reprodução da manifestação da unidade técnica, **com a qual estou de acordo**, incorporo-a às minhas razões de decidir:

Verifica-se que não houve o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em desacordo com o previsto no artigo 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei Federal n.º 11.494/07.

No entanto, conforme consta na declaração de fls. 1209/1225, subscrita pela Sr.ª Zilda Carolina Vargas Gitahy, Secretária Municipal de Educação, o parecer não foi encaminhado devido a questões legais relativas ao término dos mandatos dos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento do Fundeb, devidamente relatados às fls. 1212/1225. Dessa forma fica afastada a responsabilidade do gestor municipal, uma vez que o mesmo não motivou a ausência do referido parecer.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, a despeito de concordar com o Corpo Instrutivo, sugere **Expedição de Ofício** ao Ministério da Educação, conforme transcrito a seguir:

Inobstante a ausência de responsabilidade do gestor, o não envio do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a prestação de contas do exercício de 2020, descumprindo o disposto no artigo 24 da Lei 11.494/07, será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Educação para conhecimento do fato.

2.8.8 Saúde

2.8.8.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

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 daquela Lei 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, 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.

Cumprе 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 esse 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 2020, 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, ainda, 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, mesmo que ausente a comprovação de disponibilidade de caixa consolidada do Fundo de Saúde do Município ao final do exercício.

No entanto, friso que o emprego da metodologia supra encontra-se superada no âmbito desta Corte.

A mudança de metodologia teve início na Sessão Plenária de 28/08/2018, quando, nos autos do Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, foi proferida Decisão em resposta à Consulta formulada no sentido 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 apresentadas em 2020, seriam consideradas, para fins de aferição do

cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC 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.

Entretanto, diante de nova consulta (Processo TCE-RJ nº 106.738-5/19), o Egrégio Plenário desta Corte decidiu, em Sessão Plenária Virtual realizada de 06/04/2020 a 10/04/2020, que a aplicação da metodologia citada anteriormente será considerada a partir das prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021 — como as sob análise no presente feito.

Por todo o exposto, no exercício em apreciação, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CF/88, c/c o art. 7º da LC nº 141/12, serão consideradas 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, devidamente comprovada no Fundo de Saúde.

2.8.8.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

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

Tabela 29 — Sigfis X Contabilidade Saúde

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	129.335.501,53
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	129.335.501,53
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 656/676 e Relatório Analítico Saúde – fls. 1392/1400.

De acordo com o cálculo efetuado, inicialmente, pelo Corpo Técnico desta Corte, foram identificadas despesas, no montante de R\$ 1.785.764,32, que não deveriam ser consideradas no cálculo do limite dos gastos, por não pertencerem ao exercício de 2020, nos termos art. 7º da Lei Complementar

nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00. Confira-se o quadro a seguir:

Tabela 30 — Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado R\$	Valor Liquidado R\$	Valor Pago R\$
13/01/2020	7	Empenho complementar para cobrir despesas com pessoal estatutário comissionado da SEMUS, exercício/2019	PESSOAL ESTATUTARIO E COMISSIONADO DA SEMUS	Administração Geral	Recursos Ordinários	R\$672.501,26	R\$672.501,26	R\$672.501,26
17/01/2020	53	Empenho para cobrir despesas com reconhecimento de dívida – serviços prestados sem cobertura contratual – Prestação de serviços de TI em gestão pública	Modernização Pública e Informática LTDA	Administração Geral	Recursos Ordinários	150.266,67	150.266,67	150.266,67
20/01/2020	57	Empenho para cobrir despesas com Servidor cedido ao município, referente aos exercícios de 2017/2018 e 2019.	Prefeitura Municipal de Resende	Administração Geral	Recursos Ordinários	68.581,54	68.581,54	68.581,54
11/03/2020	133	Empenho para cobrir despesas com reconhecimento de dívida – fornecimento de combustíveis, período de 02/01/2019 a	Posto Potiguar LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Recursos Ordinários	58.358,38	58.358,38	58.358,38
11/03/2020	136	Empenho para cobrir despesas com reconhecimento de dívida – fornecimento de combustíveis, período de 28/12/2018 a 29/04/2019	Posto Potiguar LTDA	Administração Geral	Recursos Ordinários	31.000,00	31.000,00	31.000,00
05/08/2020	293	Empenho para cobrir despesas com contribuições patronais – Pessoal da SEMUS, ref. ao período de julho a dezembro de 2019 e 13º salário de 2019	Pagamento de Inativos e Pensionistas	Administração Geral	Recursos Ordinários	805.056,47	805.056,47	805.056,47
TOTAL						1.785.764,32	1.785.764,32	1.785.764,32

Fonte: Relatório Análítico Saúde – fls. 1392/1400.

Diante deste fato, faço constar **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.8.8.3 Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde

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

Tabela 31 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	111.977.308,48	14.534.387,72
Pessoal e Encargos Sociais	30.189.573,77	4.698.432,22
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	81.787.734,71	9.835.955,50
(B) Despesas de capital	2.226.215,26	597.590,07
Investimentos	2.226.215,26	597.590,07
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	114.203.523,74	15.131.977,79
(D) Total das despesas com saúde	129.335.501,53	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo		
(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	85.460.030,30	11.140.201,04
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	85.260.366,96	11.140.201,04
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	199.663,34	0,00
(H) Outras ações e serviços não computados	1.785.764,32	0,00
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	0,00	3.153.643,96
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	0,00	838.132,79
(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)	87.245.794,62	15.131.977,79
(M) Total das despesas com saúde não computadas	102.377.772,41	
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	26.957.729,12	

Fonte: Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1226/1227, respectivamente, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls.1228/1229 respectivamente, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 1230 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1063.

Nota 1: na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item 5.4.1 deste capítulo.

Nota 2: o município inscreveu o montante de R\$ 838.132,79 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 inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

Nota 3: o município inscreveu o montante de R\$ 3.153.643,96 em restos a pagar 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 inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

2.8.8.4 Apuração do Limite Mínimo das Despesas com ASPS

De acordo com o previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, os Municípios aplicarão, anualmente, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no mínimo, 15% 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 32 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	153.121.410,88
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.304.864,80
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	147.816.546,08
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	26.957.729,12
(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
(H) Total das despesas consideradas = (E+F+G)	26.957.729,12
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	18,24%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 677/695, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1226/1227, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 1228/1229, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 1230, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1279/1280 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 1401/1404.

Nota: as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d” e “e”, inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2020 e 09/12/2020. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

O Município aplicou em saúde 18,24% das receitas de impostos e transferências de impostos, cumprindo, deste modo, o mandamento previsto no art. 2º, parágrafo único, c/c o art. 7º e o art. 14, todos da Lei Complementar nº 141/12.

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com saúde.

O Corpo Técnico destaca que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, cumprindo-se, dessa forma, o disposto no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/12.

Em prosseguimento, a unidade instrutiva registra que não houve emissão de parecer do Conselho Municipal de Saúde, não tendo sido atendido, pois, o disposto no art. 33 da Lei nº 8.080/90 c/c art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 141/12.

Nada obstante, a 1ª CAC apresenta entendimento, com o qual me alinho, no sentido de que *“considerando a declaração de emergência em saúde pública de importância Nacional em decorrência do novo Corona vírus, 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”*.

2.8.9 Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

Conforme estabelecido no art. 29-A, § 2º, incisos I e III, 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.

O mencionado limite, apresentado na tabela seguinte, observa o número de habitantes, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é de 150.319 no Município de Queimados.

Tabela 33 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2019	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	5.538.041,58
1112.04.00 - IRRF	15.527.610,48
1112.08.00 - ITBI	3.007.958,07
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	16.385.560,90
Outros Impostos	361.203,52
1120.00.00 - TAXAS	1.748.229,01
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	8.750.561,80
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	547.726,31
SUBTOTAL (A)	51.866.891,67
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	67.356.640,03
1721.01.05 - ITR	7.372,76
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	55.661.311,62
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	5.761.333,23
1722.01.04 - IPI - Exportação	1.400.212,82
1722.01.13 - CIDE	132.001,22
SUBTOTAL (B)	130.318.871,68
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	182.185.763,35
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	6,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	10.931.145,80
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2020 (F + G)	10.931.145,80

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1075/1092 e Anexo 2 da Lei Federal n.º 4.320/64 da Câmara – fls. 841/842.

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

Cumprir destacar que, nos termos da Consulta formulada no Processo TCE-RJ n.º 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 acerca da adoção da nova metodologia.

2.8.9.1 Verificação do Cumprimento do Limite

Consoante Decisão no Processo TCE-RJ n.º 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 disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal.

O limite máximo de repasse do Executivo para o Legislativo foi observado pelo Município, conforme apurado na tabela a seguir:

Tabela 34 — Repasse Permitido x Repasse Recebido

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
10.931.145,80	10.915.041,38

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.847.

2.8.9.2 Verificação do Cumprimento do Orçamento Final da Câmara

De acordo com a Lei Orçamentária, o montante previsto para a Câmara Municipal em 2020 era de R\$ 10.807.041,38. Todavia, verifica-se, no Balanço Orçamentário da Câmara, que o orçamento final alcançou o R\$ 10.915.041,38.

Este último valor é o mesmo que foi efetivamente repassado à Câmara Municipal, tendo sido observado, pois, o previsto no orçamento final da Câmara e no art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, consoante apresentado a seguir:

Tabela 35 — Orçamentação e Execução do Repasse

Orçamento final da Câmara	Repasse recebido	Repasse recebido acima do orçamento final da Câmara
10.915.041,38	10.915.041,38	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara – fls. 845/847.

2.9 Verificação quanto ao cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF

A Lei Complementar nº 101/00, com o objetivo de garantir o equilíbrio das finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal definida no § 1º do seu art. 1º, estabeleceu normas para a transição de término de mandato dos titulares dos Poderes, objetivando não prejudicar Administrações posteriores onerando seus orçamentos.

Com essa finalidade, foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores, das quais

destaca-se a disposta em seu art. 42, que veda, nos dois últimos quadrimestres do exercício, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.

Assim sendo, este Tribunal, por meio da Deliberação TCE-RJ nº 248/08 instituiu, nos âmbitos estadual e municipal, o módulo “Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis), disciplinando o encaminhamento dos elementos pertinentes à análise do cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe destacar que a referida Deliberação, que instituiu, no âmbito estadual e municipal, o módulo “Término de Mandato” no Sigfis, em seu art. 1º, § 3º, assim dispõe:

§ 3º: As informações integrantes do módulo “Término de Mandato” constituirão fonte oficial para análise, pelo Tribunal de Contas, do cumprimento das regras a serem observadas pelos agentes públicos no último ano integral do mandato, podendo, se necessário para fins da análise, serem utilizadas outras informações obtidas a partir dos dados disponíveis nos bancos de dados e demais fontes existentes neste Tribunal. (grifei)

2.9.1 Aspectos Formais

Foram encaminhadas as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato, na forma evidenciada adiante, conforme o disposto no art. 2º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, tendo-se constatado que foram enviados os dados das seguintes Unidades Gestoras:

Tabela 36 - Unidades Gestoras

Unidades Gestoras	DATA DA ENTREGA
Prefeitura Municipal	12/02/2021
Fundo Municipal de Saúde	19/02/2021
Fundo Municipal de Assistência Social	12/02/2021

Fonte: Relatório extraído do Sistema de Recebimentos de Dados do SIGFIS – fls. 1406

2.9.2 Dos Resultados

2.9.2.1 Contratos Formalizados

Do exame da planilha “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”, verifico o registro do valor total de R\$ 39.654.832,27. Deste montante, R\$ 12.177.580,69 foram empenhados e R\$ 144.583,33 considerados no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cumprе salientar que contratos formalizados para medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo Federal nº 06/20, não foram considerados no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com amparo no art. 65, § 1º, inciso II, da LRF, incluído pelo Lei Complementar nº 173/20.

2.9.2.2 Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020

Foram apresentados os Restos a Pagar de empenhos efetuados após 01/05/2020, informados pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248/08 deste Tribunal.

Na Planilha “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020”, estão o valor total inscrito em RP Processados, de R\$ 4.109.863,92 , e o em RP Não Processados, de R\$ 10.521.729,32 , sendo o montante de R\$ 14.631.593,24 considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da LRF.

Saliento que o montante de R\$ 3.967.163,93 , registrado na planilha complementar “RPs COVID 19”, referente à inscrição em restos a pagar de despesas realizadas em ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 06/20, não foi considerado no cômputo do “total das obrigações

contraídas” na avaliação final do art. 42 da LRF. Tal posicionamento tem por fundamento o art. 65, § 1º, inciso II, da LRF, incluído pelo Lei Complementar nº 173/20.

2.9.2.3 Despesas Realizadas Não Inscritas em Restos a Pagar

Não houve registros, por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248/08 deste Tribunal, de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar.

2.9.2.4 Reconhecimento/Confissão de Dívidas

As despesas decorrentes de atos e/ou termos de reconhecimento ou confissão de dívida, ajuste de contas ou similares, referentes a despesas que não foram processadas em época própria, totalizaram R\$ 4.017.938,65, consoante informado pelo Município por meio do SIGFIS/Del.248, sendo que nenhum valor foi considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.9.2.5 Avaliação do Art. 42 da LRF

Neste tópico, será promovida a verificação da consonância das disponibilidades financeiras e dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas nos dados obtidos pelo Sistema SIGFIS/Del.248/08, com os dados contábeis.

Tal comparação objetiva resguardar a real capacidade de pagamento apresentada pelo Município, bem como seu endividamento de curto prazo, evitando-se distorções por ausência de registros no Sistema SIGFIS/Del. 248/08.

2.9.2.5.1 Das Disponibilidades Financeiras

Na tabela a seguir, é demonstrada a comparação entre os valores das disponibilidades financeiras registradas no demonstrativo contábil – **Balanco Patrimonial** e os dados lançados pelo Município no Sistema:

Tabela 37 - Balanço Patrimonial x SIGFIS/Del. 248/08

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2020 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	156.079.204,46
(B) Regime Próprio de Previdência	90.421.600,46
(C) Câmara Municipal	180.165,76
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	12.147.240,24
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	53.330.198,00
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248	53.259.561,19
(G) Diferença (E-F)	70.636,81

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls.717/727, Balanço Patrimonial da Câmara, fls.848/849, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls.871/876, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls.1461 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 1405.

Observo uma divergência de R\$ 70.763,81 entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248, o que justifica a aposição de **Impropriedade e Determinação** na conclusão de meu Voto, consoante proposto pelo Corpo Técnico.

Registro, contudo, que será considerado o valor apurado ajustado com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal (R\$ 53.330.198,00), uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

2.9.2.5.2 Dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar

Quanto aos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar, foi efetuada a comparação entre os valores registrados no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo Município no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08, a saber:

Tabela 38 – Comparativo Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2020 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	40.150.756,16

(B) Regime Próprio de Previdência	287.848,36
(C) Câmara Municipal	180.165,79
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	19.341,00
(E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20	3.967.163,93
(F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020	14.631.593,24
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F)	21.064.643,84
(H) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248	12.761.346,51
(I) Diferença (G-H)	8.303.297,33

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls.717/727, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 848/849, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls.871/876, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls.1461, Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/20, fls. 1478/1502, Planilha complementar RP's Covid-19 às fls.1503/1504 e Planilha de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls.1477.

Nota 1: o valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado, refere-se à soma dos valores das consignações (R\$ 11.693.827,20) e de outros passivos (R\$ 548.390,68), conforme Anexo 17 consolidado, do montante dos restos a pagar de anos anteriores (R\$ 4.205.580,11), conforme Balanço Orçamentário consolidado e dos restos a pagar do exercício (R\$ 23.702.958,17), conforme Balanço Financeiro, totalizando R\$ 40.150.756,16.

Nota 2: O valor consignado na linha (E) – Despesas para o Enfrentamento do Covid-19, não considerou aquelas custeadas por convênios, conforme verifica-se na Planilha “RPs Covid 19”, para evitar a duplicidade de exclusão de obrigações não consideradas no cômputo.

Como demonstrado, apurou-se divergência entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema. Dessa forma, será utilizado, em minha análise, o valor apurado *ajustado*, com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal (R\$ 21.064.643,84), uma vez que se optou por escolher, sempre que possível, as informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Não obstante, a divergência apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248/08, no montante de R\$ 8.303.297,33 , será considerada como **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

Assim, com base nos demonstrativos contábeis e nos dados apresentados no Sistema consignados na planilha “Avaliação do art. 42”, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido no art. 42 da LRF, foi apurado o seguinte resultado:

Tabela 39 - Comparativo Avaliação Art. 42, LRF

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2020 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2020 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2020 C = (A-B)
53.330.198,00	21.064.643,84	32.265.554,16
Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2020 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Suficiência de Caixa - 31/12/2020 – Art. 42 LRF E = (C-D)
32.265.554,16	14.776.176,57	17.489.377,59

Fonte: item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados - Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls.1405.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		14.776.176,57	Todas as Planilhas constam em anexo
Contratos Formalizados a partir de 01/05	144.583,33		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	14.631.593,24		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	0,00		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

Diante do acima demonstrado, verifico que houve observância ao estabelecido no art. 42 da LRF pelo Poder Executivo Municipal.

2.9.3 Mudança de Metodologia na Apuração do Cumprimento do Art. 42 da LRF

A metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 aplicada por este Tribunal de Contas, por ora, considera os valores referentes às disponibilidades de caixa e às obrigações de despesas contraídas, de forma global, sendo os montantes consolidados, independentemente das características das fontes de recursos com as quais guardam vinculação, expurgando, tão somente, os valores relativos aos

convênios firmados e ao Regime Próprio de Previdência dos servidores, por possuírem destinação específica.

Faz-se mister esclarecer que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 8º, dispõe que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação. Dessa forma, ao se apurar as disponibilidades de caixa que deverão suportar as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do final de mandato, faz-se necessário que se observe a vinculação dos recursos, a fim de dar cumprimento ao disposto no referido artigo.

Assim sendo, é imperioso que se promova a alteração da metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no art. 42, de modo que se observem as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, uma vez que, nos exercícios pretéritos, foi adotado o critério de apuração de forma global e consolidada, expurgando somente os montantes referentes a convênios e previdência.

Acompanho, destarte, a manifestação do Corpo Técnico de que tal mudança na metodologia deva ser levada a efeito no exercício referente ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo Municipal, ou seja, a partir das Contas de Governo do exercício de 2024, encaminhadas a este Tribunal em 2025, sendo, da mesma forma, aplicada na análise das prestações de contas anuais de gestão do exercício de 2024 do titular do Poder Legislativo, conferindo, dessa forma, um prazo razoável para que os gestores se adequem à nova metodologia.

Esclareço, ainda, que essa nova metodologia será aplicada, também, ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo Estadual, ou seja, a partir das Contas de Governo do exercício de 2022, encaminhadas a este Tribunal em 2023, sendo, da mesma forma, aplicada na apreciação das prestações de contas anuais de gestão do exercício de 2022 dos titulares dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, conforme decidido por esta Corte nos autos do processo de Prestação

de Contas de Governo Estadual referente ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/2019).

Portanto, em face da alteração na metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no art. 42 da LRF, passando-se, nas **Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2024, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025**, a serem consideradas as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao art. 8º da Lei Complementar nº 101/00, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção da nova metodologia.

2.10 Demais Aspectos Relevantes

O Corpo Instrutivo destacou alguns aspectos relevantes em sua análise, sobre os quais passo a tecer considerações.

2.10.1 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.

2.10.1.1 Das Receitas de Royalties

A movimentação dos recursos de *royalties* no exercício de 2020 apresentou-se da seguinte forma:

Tabela 40 — Receitas de Royalties

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			17.397.383,49
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	

Compensação financeira de recursos minerais		192.479,06	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		17.204.904,43	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	16.258.321,13		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	946.583,30		
II – Transferência do Estado			3.310.559,27
III – Outras compensações financeiras			328.930,88
IV - Subtotal			21.036.873,64
V – Aplicações financeiras			6.186,59
VI – Total das receitas (IV + V)			21.043.060,23

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 677/695.

2.10.1.2 Receitas com *Royalties* e Participação Especial das Lei nº 12.858/13

O quadro a seguir apresenta o montante arrecadado de *royalties* pelo Município, de acordo com o disposto na Leis nº 12.858/13:

Tabela 41 - Receitas de *Royalties* - Lei nº 12.858/13

Receitas de <i>Royalties</i> - Lei Federal n.º 12.858/2013	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	438.574,47

Fonte: Quadro F.3– fls. 1290/1293.

2.10.1.3 Despesas Totais com Recursos de *Royalties*

Tabela 41 — Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties*

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS <i>ROYALTIES</i>		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		18.734.859,26
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	18.734.859,26	
II - Despesas de capital		3.470.104,42
Investimentos	228.911,23	
Inversões financeiras	3.241.193,19	

Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		22.204.963,68

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 1285/1287.

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

Reputo oportuno destacar que, nos termos das Consultas formuladas nos Processos TCE-RJ nºs 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 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 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). Segundo esse entendimento, portanto, 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 de 25/09/2019, nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, relativo 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, dirigido 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 Instrutivo constata que o Município aplicou 84,37% dos recursos de *royalties* em despesas correntes e 15,63% em despesas de capital.

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.

2.10.1.3.1 Aplicação dos recursos de acordo com a Lei nº 12.858/13

A Lei nº 12.858/13, que 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 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, respectivamente, 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.

A tabela a seguir apresenta a aplicação dos recursos dos *royalties* oriundos da Lei nº 12.858/13 na Educação e Saúde:

Tabela 42 — Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 12.858/13

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	438.574,47
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	109.643,62
Montante efetivamente aplicado	199.663,34
% correspondente ao montante aplicado em Saúde	45,53%
Saldo a aplicar	0,00
Aplicação Mínima na Educação – 75%	328.930,85
Montante efetivamente aplicado	73.581,12
% correspondente ao montante aplicado em Educação	16,78%
Saldo a aplicar	255.349,73

Fonte: Quadro F.3 – fls. 1290/1294.

Nota: Verifica-se no Quadro F3 e respectiva documentação contábil comprobatória uma aplicação na área de Saúde superior ao montante recebido, depreendendo-se, dessa forma, que os recursos aplicados a maior são provenientes de outras fontes de *Royalties* do município (recursos minerais, petróleo pela produção e/ou FEP) ou, ainda, que o município utilizou parte dos recursos que deveriam ser destinados à educação e não o foram. No caso da educação, o montante efetivamente aplicado ficou abaixo do montante mínimo legal (R\$ 328.930,85).

A unidade técnica, diante desses percentuais, assim se pronuncia:

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou em saúde, com os recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013, o montante de R\$ 199.663,34, equivalente a 45,53% do total recebido, atendendo desta forma ao ditame legal (mínimo de 25%).

Na educação, foi aplicado o montante de R\$ 73.581,12, o que corresponde a 16,78% dos recursos recebidos, não tendo sido cumprido o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação (aplicação mínima de 75% dos recursos recebidos).

*No entanto, considerando que a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações prevista na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado no exercício seguinte, tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 13**.*

O Ministério Público de Contas se pronuncia, igualmente, pela oposição de Impropriedade, todavia acrescenta as seguintes considerações (grifos originais):

*Cumprе salientar que nas contas de 2019 (processo TCE-RJ nº 210.906-2/20), a instrução técnica registrou que os recursos financeiros recebidos naquele exercício derivados da Lei Federal nº 12.858/13 (R\$256.826.67) **não foram aplicados e não restou demonstrada, na mesma instrução, qualquer evidência da aplicação adicional em 2019 dos recursos recebidos em 2018 (R\$ 240.697,29), razão pela qual este Órgão Ministerial, na conclusão do seu parecer, propôs que o fato fosse objeto de impropriedade nas contas, acompanhada de determinação para que se observasse a correta aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/13. O que foi acolhido pelo plenário desta Corte, gerando impropriedade e respectiva determinação com o seguinte teor:***

[...]

Também nas presentes contas não há evidências que jurisdicionado tenha aplicado em 2020 os recursos remanescentes dos exercícios de 2018 e 2019. Assim, infere este Parquet de Contas que permanece a obrigatoriedade da administração municipal de aplicar tais recursos.

Ante o exposto, o Parquet de Contas inclui o fato na Impropriedade nº 11 deste parecer e na respectiva Determinação (nº 14) ao gestor para que os valores não aplicados dos recursos recebidos em 2018, 2019 e 2020 sejam utilizados na finalidade e proporcionalidade definidas na Lei Federal n.º 12.858/13.

Acerca da aludida “Determinação (nº 14)” do Parquet de Contas, julgo oportuna a transcrição do seu exato teor (grifos no original):

DETERMINAÇÃO N.º 14

*Observar a correta aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/13, **devendo ser aplicados em 2021, além dos recursos recebidos neste exercício, os valores não aplicados nos exercícios de 2018, 2019 e 2020 na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área da saúde.***

A despeito dos entendimentos acima esposados, em Decisão Monocrática de 29/10/2021, inseri tal descumprimento do limite previsto na Lei Federal nº 12.858/13 (referente à educação) no rol das Irregularidades capazes de macular as contas do responsável, *in verbis*:

g. Irregularidade nº 5, inserida por este Relator:

- O Poder Executivo não aplicou a parcela 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, no percentual previsto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, no montante de 75% na área de Educação.

Nesta oportunidade, o jurisdicionado encaminha os seguintes argumentos:

Quanto à alegada **Irregularidade nº 5**, também não merece ser considerada, visto que, a bem da verdade, por um lado, foi cumprido parcialmente o percentual referente à Educação e, por outro, deixado o saldo em caixa.

Ora, como se vê, o percentual destinado à Saúde, foi perfeitamente gasto como determina o fim do § 3º do art. 2º da Lei nacional nº 12.858/2013, isso porque, como exaustivamente narrado anteriormente, foi a área mais afetada com a pandemia da COVID-19, não restando muito o que ser feito em Educação em razão dos decretos restritivos dessa atividade.

A princípio, pode ser repetitivo, redundante, até, contudo, esses números refletem o verdadeiro caos que as administrações públicas se tornaram em razão da pandemia.

Por outro lado, é importante destacar, que, embora não tenham sido aplicados os recursos na área de Educação da municipalidade, contudo, os recursos foram deixados em conta, conforme documentos que seguem em anexo, merecendo, por justiça, a desclassificação desse item de irregularidade insanável para impropriedade, por absoluta impossibilidade de cumprimento.

Sobre o tema em exame, com o fito de manter a harmonia das decisões plenárias proferidas por esta Corte, especialmente ante ao deliberado nos autos da Prestação de Contas de Governo do Município de Guapimirim referente ao exercício de 2020 (Processo TCE-RJ nº 209.506-1/21), revejo o meu posicionamento e concluo pela aposição de **Impropriedade e Determinação** na parte dispositiva deste Voto.

Ademais, também me coaduno com a proposição do MPC, incluindo, na mesma Determinação retromencionada, comando para que seja aplicado, futuramente, o saldo residual do exercício de 2020 e, também, dos anos que o antecederam nos exercícios seguintes.

No tocante 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.

Dessa 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 do 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;

No caso em tela, o Corpo Instrutivo informa que o Município criou o código de fonte de recurso específica para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13 (fls. 1286, 1291/1293).

2.10.1.3.2 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, à 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 43 — Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 13.885/19

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> – Cessão Onerosa (Recebidos em 2019)	
Descrição	Valor
Recursos de <i>Royalties</i> <i>Recebidos</i> no Exercício de 2019, a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019	3.241.192,94
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) em Investimentos	0,00
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) na Previdência	3.241.193,19
Total Aplicado	3.241.193,19
Saldo a aplicar	0,00

Fonte: Quadro F.4 – fls. 1294/1296.

Constato que o Poder Executivo destinou a totalidade dos recursos recebidos (R\$ 3.241.193,19) para pagamento das despesas previdenciárias, observando, assim, o previsto no art. 1º, §3º, da Lei Federal nº 13.885/2019.

2.10.2 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 de sete índices setoriais temáticos, que objetivam verificar se a visão e os objetivos estratégicos dos Municípios foram alcançados e, com isso, oferecer subsídios para a melhoria da gestão municipal, bem como para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

O IEGM 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, quais sejam:

- 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 desses índices, anexando evidências comprobatórias quando couber.

Assim sendo, verifico que o Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17 demonstrou que as respostas aos quesitos desse normativo são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do IEGM.

2.11 Controle Interno

De acordo com o art. 70, *caput*, e o 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.

Ademais, o art. 74, § 1º, da Constituição Federal estipula 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, a fim de que tenha ciência do exame empreendido nestas Contas e para que tome as providências que se fizerem necessárias a elidir as falhas ora detectadas, informando-as no relatório a ser encaminhado no próximo exercício.

2.11.1 Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

Em relação às determinações contidas na análise das Contas de Governo do exercício anterior, com vistas a avaliar o cumprimento das respectivas Determinações e Recomendações, foi solicitado ao jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno, informando, detalhadamente, as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as ressalvas verificadas quando da emissão do Parecer Prévio.

Em análise do aludido Relatório, o Corpo Instrutivo destaca que são informadas, adequadamente, todas as ações e providências visando corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas. Acrescenta, todavia, que, do total de 13 (treze) Determinações, 9 (nove) foram cumpridas integralmente

(69,2% do total), 1 (uma) foi parcialmente atendida (7,7% do total) e 3 (três) tiveram seu cumprimento não efetivado (23,1%).

A esse respeito, portanto, faço constar **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Voto, em consonância com a proposta alvitrada pelas instâncias instrutivas.

2.11.2 Certificado de Auditoria

O Corpo Instrutivo destaca que o Certificado de Auditoria, acostado à fl. 1356, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Irregularidade das Contas do Chefe de Governo do Município de Queimados. Ademais, a Controladoria Geral do Município propõe e especifica, no Relatório de fls.1313/1355, medidas a serem adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências que devem ser implementadas para melhoria da gestão governamental.

3 CONCLUSÃO E VOTO

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

CONSIDERANDO que 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, para as Contas de Governos Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, deverá ser observada a nova regulamentação do Fundeb estabelecida na Lei nº 14.113/20, que entrou em vigor em 01/01/2021, revogando quase integralmente a Lei nº 14.494/07, com especial atenção aos arts. 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente, o percentual e prazo de utilização de recursos do Fundo no exercício seguinte, e o percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

CONSIDERANDO que, diante das 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, em face da 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 prevista no art. 29-A da Constituição Federal, para as Contas referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas em 2022;

CONSIDERANDO que, a partir das Contas de Governos Municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao art. 8º da LRF;

CONSIDERANDO o não repasse das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, em desacordo com o ar. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98;

CONSIDERANDO o não pagamento dos valores decorrentes dos acordos de parcelamentos junto ao RPPS, em desacordo com o art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98;

CONSIDERANDO que não houve o cumprimento do art. 21, §2º, da Lei 11.494/07 em relação às despesas com recursos do Fundeb;

Posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a manifestação do Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público de Contas, residindo as minhas divergências:

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo:

- ✓ Pela inclusão da Improriedade nº 4 e respectiva Determinação;

✓ Pela inclusão, na Determinação nº 13 deste Voto, da Determinação 10.2 da proposta do Ministério Público de Contas, conjugando-a com a sua Determinação 10.1;

✓ Pela inclusão, na Determinação nº 17 deste Voto, de alerta quanto à necessidade de aplicação na educação, nos próximos exercícios, do montante que deixou de ser utilizado, para essa finalidade, nos exercícios anteriores (além do exercício de 2020, já constante da proposta da unidade técnica).

✓ Pela inclusão da Improriedade nº 13 do parecer do Ministério Público de Contas;

✓ Pela inclusão da Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), proposta pelo Ministério Público de Contas, na forma do item VI de seu parecer;

Em relação ao proposto pelo Ministério Público de Contas:

✓ Pela inclusão, como Improriedade nº 4, da Irregularidade nº 1.d apontada pelo Ministério Público de Contas, em seu parecer;

✓ Pela inclusão, como Improriedade nº 5, da Irregularidade nº 3 apontada pelo Ministério Público de Contas, em seu parecer;

✓ Pela inclusão, como Improriedade nº 6, da Irregularidade nº 1.e apontada pelo Ministério Público de Contas, em seu parecer;

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

✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluo alerta sobre a observância da Lei Complementar Estadual nº 196/21 para o cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Ex positis, e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

I- Pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Queimados, Sr. Carlos de França Vilela, referentes ao exercício de 2020, em face das **IRREGULARIDADES** e das **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES

IRREGULARIDADE Nº 1

O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores e patronal ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Realizar a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores e patronal ao RPPS, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime previdenciário municipal, conforme os preceitos estabelecidos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98.

IRREGULARIDADE Nº 2

Pagamento apenas parcial dos valores decorrentes dos Acordos de Parcelamentos ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 2

Pagar integralmente os valores decorrentes dos Acordos de Parcelamentos realizados pelo Município junto ao RPPS, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e/ou atuarial.

IRREGULARIDADE Nº 3

Utilização de 93,01% dos recursos recebidos do Fundeb em 2020, restando-se a empenhar 6,99%, em desacordo com o art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, então vigente, que estabelecia que somente até 5% dos recursos deste fundo poderiam ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

DETERMINAÇÃO Nº 3

Observar o disposto no art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/20, vigente a partir do exercício de 2021, o qual estabelece que os recursos recebidos do Fundeb devem ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado, no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, até 10% destes recursos.

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE Nº 1

Não foram apresentados elementos probatórios de que a Câmara Municipal tomou ciência dos Decretos nºs 2.509, 2.510, 2.531, 2.548, 2.549, 2.550, 2.563, 2.564, 2.566, 2.576, 2.578 e 2.581, todos fundamentados no art. 44 da Lei nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 4

Observar a necessidade de ciência ao Poder Legislativo da abertura de créditos adicionais extraordinários, conforme dispõe o art. 44 da Lei nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 2

Não cumprimento integral do art. 11 da Lei Complementar nº 101/00, o qual prevê, como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional.

DETERMINAÇÃO Nº 5

Implementar ações visando ao pleno atendimento do art. 11 da Lei Complementar nº 101/00, conforme apontamentos dos processos TCE RJ nº 224.528-6/20 (ISS) e nº 224.590-9/20 (IPTU e ITBI).

IMPROPRIEDADE Nº 3

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 6

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.

IMPROPRIEDADE Nº 4

Conforme evidenciado no Relatório de Avaliação Atuarial Anual, o Município possui um déficit atuarial. Entretanto, não foi encaminhada declaração informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit, acompanhada da respectiva documentação comprobatória.

DETERMINAÇÃO Nº 7

Encaminhar, nas próximas prestações de contas, informações sobre as medidas adotadas visando a equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Municipal (RPPS), consoante o disposto no art. 53 da Portaria MPS nº 464/18

IMPROPRIEDADE Nº 5

Recolhimento parcial da contribuição previdenciária do servidor e da contribuição patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social

(RGPS), não se observando o disposto no art. 22 e incisos c/c art. 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei nº 8.212/91.

DETERMINAÇÃO Nº 8

Providenciar o recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária do servidor e patronal devida ao RGPS, conforme disposto no art. 22 e incisos c/c art. 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei nº 8.212/91.

IMPROPRIEDADE Nº 6

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

DETERMINAÇÃO Nº 9

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

IMPROPRIEDADE Nº 7

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, embora não pertençam ao exercício de 2020, em desacordo com art. 212 da Constituição Federal c/c com art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
------------------------	-----------------------	------------------	---------------	------------------	-------------------------	------------------------------	-------------------------

13/01/2020	19	Despesa com Rescisão da Folha de pagamento (SEMED), exercício 2019. Processo 0008/2019/03.	INPP	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	60.000,00	60.000,00
16/01/2020	69	Reconhecimento de Dívida referente Contratação de empresa preparo de refeições	Cor e Sabor Distribuidora de Alimentos	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	400.000,00	400.000,00
18/02/2020	185	Reconhecimento de Dívida referente Locação de 1 caminhão pipa	Conquista de Meriti Comercio LTDA - ME	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	48.861,33	48.861,33
26/03/2020	266	Reconhecimento de Dívida referente renovação de convênio de Prestação de Serviços	Instituição Educacional Nossa Senhora Aparecida	Educação Infantil	Impostos e Transf. de Impostos	99.430,00	99.430,00
TOTAL						608.291,33	608.291,33

DETERMINAÇÃO Nº 10

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos art. 212 da Constituição Federal c/c art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 8

As despesas listadas a seguir foram consideradas no cálculo do limite mínimo (de 60%) dos gastos com a remuneração do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (sob regime estatutário), a despeito de terem caráter indenizatório, em afronta, portanto, ao art. 22 da Lei 11.494/07:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
13/01/2020	31	Despesa com Auxílio Transporte da Folha de Pagamento (Prof./FUNDEB)	INPP	Ensino Fundamental	FUNDEB – Transferência do FUNDEB (60%)	399.000,00	399.000,00

10/12/2020	600	Despesa com Auxílio Transporte da Folha de Pagamento (Prof./FUNDEB)	INPP	Ensino Fundamental	FUNDEB – Transferência do FUNDEB (60%)	508.033,20	121.502,00
17/12/2020	637	Despesa com Auxílio Transporte ref. Apoio/FUNDEB/RP	INPP	Ensino Fundamental	FUNDEB – Transferência do FUNDEB (60%)	140.051,20	140.051,20
TOTAL						1.047.084,40	660.553,20

DETERMINAÇÃO Nº 11

As despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória não podem ser computadas no cálculo do limite mínimo (de 70%) de que trata o art. 26 da Lei Federal nº 14.113/20.

IMPROPRIEDADE Nº 9

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, a despeito de se referirem a gastos de natureza assistencial.

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
20/07/2020	380	Despesas com Aquisição de Kits de Uniformes Escolares para os Alunos	T. Piero Comércio de Produtos Educacionais EIRELI	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	1.215.849,30	1.215.849,30
12/11/2020	555	Despesas com Aquisição de Kits de Uniformes Escolares para os Alunos	T. Piero Comércio de Produtos Educacionais EIRELI	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	200.000,00	200.000,00
01/12/2020	566	Despesas com Aquisição de Kits de Uniformes Escolares para os Alunos	T. Piero Comércio de Produtos Educacionais EIRELI	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	102.398,90	102.398,90
TOTAL						1.518.248,20	1.518.248,20

DETERMINAÇÃO Nº 12

Observar a correta classificação das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96.

IMPROPRIEDADE Nº 10

Aplicação de 19,46% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo-se o limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 13

Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, devendo o valor de R\$ 8.489.713,92 , não utilizado no exercício de 2020, ser aplicado até o término do atual mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, sem prejuízo do cumprimento do limite mínimo constitucional.

IMPROPRIEDADE Nº 11

As despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, embora não pertençam ao exercício de 2020, em desacordo, portanto, com o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c com art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado R\$	Valor Liquidado R\$	Valor Pago R\$
13/01/2020	7	Empenho complementar para cobrir despesas com pessoal estatutário comissionado da SEMUS, exercício/2019	PESSOAL ESTATUTARIO E COMISSIONADO DA SEMUS	Administração Geral	Recursos Ordinários	R\$672.501,26	R\$672.501,26	R\$672.501,26
17/01/2020	53	Empenho para cobrir despesas com reconhecimento de dívida – serviços prestados sem cobertura contratual – Prestação de serviços de TI em gestão pública	Modernização Pública e Informática LTDA	Administração Geral	Recursos Ordinários	150.266,67	150.266,67	150.266,67
20/01/2020	57	Empenho para cobrir despesas com Servidor cedido ao município, referente aos exercícios de 2017/2018 e 2019.	Prefeitura Municipal de Resende	Administração Geral	Recursos Ordinários	68.581,54	68.581,54	68.581,54

11/03/2020	133	Empenho para cobrir despesas com reconhecimento de dívida – fornecimento de combustíveis, período de 02/01/2019 a	Posto Potiguar LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Recursos Ordinários	58.358,38	58.358,38	58.358,38
11/03/2020	136	Empenho para cobrir despesas com reconhecimento de dívida – fornecimento de combustíveis, período de 28/12/2018 a 29/04/2019	Posto Potiguar LTDA	Administração Geral	Recursos Ordinários	31.000,00	31.000,00	31.000,00
05/08/2020	293	Empenho para cobrir despesas com contribuições patronais – Pessoal da SEMUS, ref. ao período de julho a dezembro de 2019 e 13º salário de 2019	Pagamento de Inativos e Pensionistas	Administração Geral	Recursos Ordinários	805.056,47	805.056,47	805.056,47
TOTAL						1.785.764,32	1.785.764,32	1.785.764,32

DETERMINAÇÃO Nº 14

Observar a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c com art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 12

Divergência no valor de R\$ 70.636,81 entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 53.330.198,00) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 53.259.561,19).

DETERMINAÇÃO Nº 15

Observar o registro de todas as disponibilidades financeiras no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

IMPROPRIEDADE Nº 13

Divergência no valor de R\$ 8.303.297,33 entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registradas pela contabilidade (R\$ 21.064.643,84) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 12.761.346,51).

DETERMINAÇÃO Nº 16

Observar o registro de todos os encargos e despesas compromissadas a pagar no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

IMPROPRIEDADE Nº 14

Dos recursos oriundos dos *royalties* do pré-sal, o Poder Executivo destinou somente 16,78% à educação, não tendo sido cumprido, desta forma, o disposto art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/2013, que prevê a aplicação mínima — na referida função de governo — de 75% dos recursos recebidos.

DETERMINAÇÃO Nº 17

Observar, para os próximos exercícios, a correta destinação dos recursos oriundos de *royalties* do pré-sal, decorrentes da Lei nº 12.858/13, atentando-se, ainda, para a necessidade de aplicação na educação, nos próximos exercícios, do montante que deixou de ser utilizado para essa finalidade em 2020 e nos demais exercícios anteriores.

IMPROPRIEDADE Nº 15

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

DETERMINAÇÃO Nº 18

Observar o fiel cumprimento das Determinações proferidas pelo TCE-RJ.

IMPROPRIEDADE Nº 16

Ausência de ampla divulgação da documentação que constitui a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo Municipal (Contas de Governo), em afronta ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual c/c o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00).

DETERMINAÇÃO Nº 19

Implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas no art. 126 da Constituição Estadual c/c o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

RECOMENDAÇÃO

Para que o Município atente à necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *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 Queimados, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, a fim de que tenha ciência do exame empreendido nestas Contas e para que tome as providências que se fizerem necessárias a elidir as falhas ora detectadas, informando-as no relatório a ser encaminhado no próximo exercício;

III – Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, ao atual Prefeito Municipal de Queimados, para que seja alertado quanto ao fato de que:

a) A partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2021, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2022, para o cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), será observado o disposto na Lei Complementar Estadual nº 196/21;

b) Para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, será observada a nova regulamentação do Fundeb estabelecida na Lei nº 14.113, de 25/12/2020, que entrou em vigor em 01/01/2021, revogando quase integralmente a Lei nº 14.494/07, com especial atenção aos arts. 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente,

o percentual e prazo de utilização de recursos do Fundeb no exercício seguinte, e o percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

c) A partir das Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deve compor a base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal de que trata o art. 29-A da CF/88;

d) Para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao art. 8º da Lei Complementar nº 101/00;

e) A partir das Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, deverão ser consideradas que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 — que veda a aplicação de recursos de *royalties* em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública — aplicam-se a todas as compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, quais sejam: *Royalties* Gerais – Lei Federal n.º 9.478/97, art. 48; *Royalties* Excedentes – Lei 9.478/97, art. 49; *Royalties* em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal n.º 12.351/2010, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal n.º 9.478/97, art. 50;

IV – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao atual titular do Poder Legislativo de Queimados, para que tome ciência de que, a partir das Contas de Governo referentes ao exercício de 2024, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao art. 8º da Lei Complementar nº 101/00;

V – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para ciência das Irregularidades e das Impropriedades apontadas nesta Prestação de Contas e adoção das providências que entender cabíveis;

VI - Por DETERMINAÇÃO à SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SGE), para que verifique o cumprimento das regras impostas pela EC nº 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13/11/2019 (data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderem custear despesas com aposentadorias e pensões por morte, e os que possuem déficit atuarial a ser equacionado estabelecerem, até 01/03/2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União (14%);

VII – Por DETERMINAÇÃO à SUBSECRETARIA DAS SESSÕES (SSE) desta Corte, a fim de que dê ciência imediata à Câmara Municipal de Queimados acerca da emissão de Parecer Prévio Contrário às Contas de Governo do Município referente ao exercício de 2020, informando, ao respectivo Presidente, que não há óbices ao julgamento destas Contas de Governo pelo Poder Legislativo;

VIII – Pelo ARQUIVAMENTO do processo no âmbito desta Corte.

Plenário,
GC-7, em 01 / 12 / 2021.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator