



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ACÓRDÃO Nº 58900/2021-PLEN**

**1 - PROCESSO:** 210692-5/2021

**2 - NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

**3 - INTERESSADO:** MARCELO JANDRE DELAROLI

**4 - UNIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ

**5 - RELATOR :** RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

**6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** HENRIQUE CUNHA DE LIMA

**7 - ÓRGÃO DECISÓRIO:** Plenário

**8 - ACÓRDÃO:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do Plenário, por unanimidade, por EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL com RESSALVA, DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÃO, COMUNICAÇÃO e ARQUIVAMENTO, nos exatos termos do voto do relator.

**09- ATA Nº:** 42

**10 - DATA DA SESSÃO:** 24 de novembro de 2021

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
Relator  
Presidente

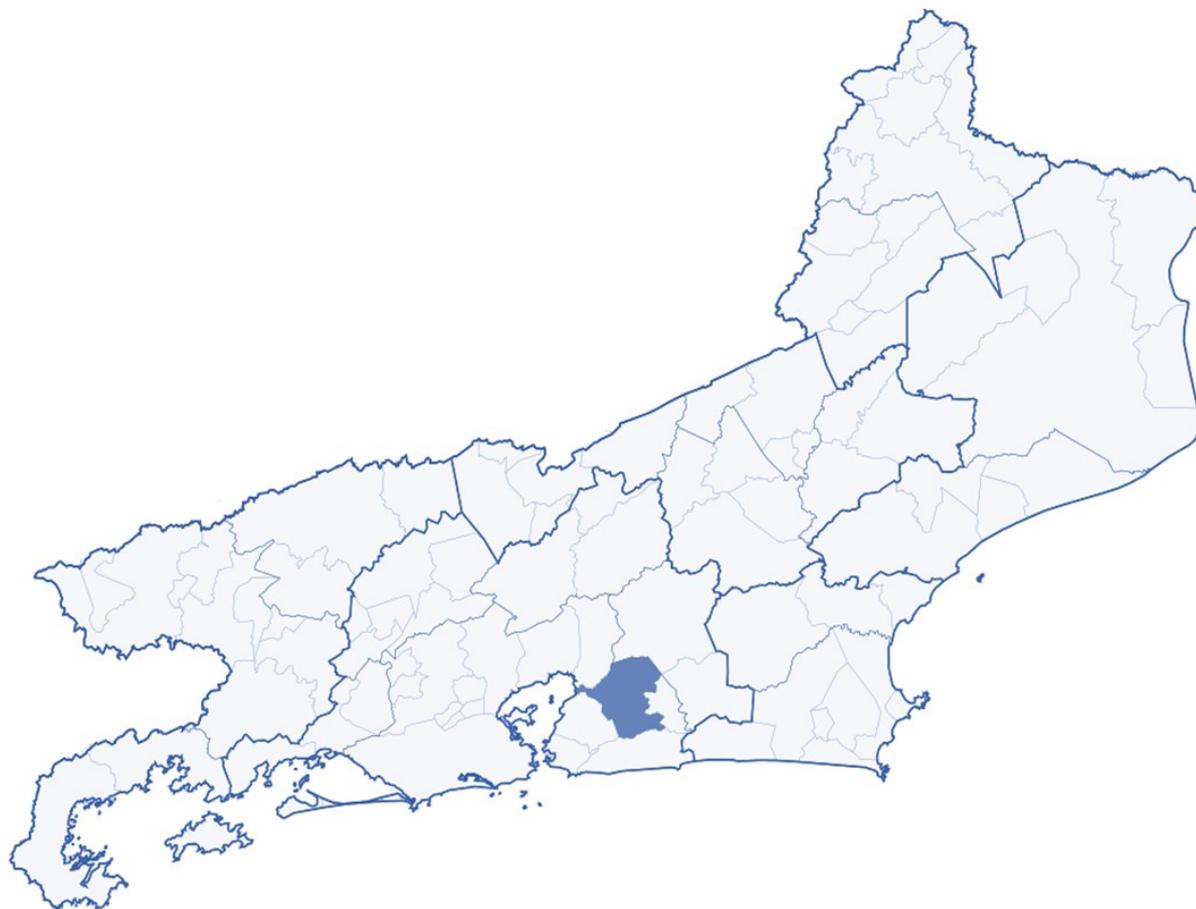
**HENRIQUE CUNHA DE LIMA**  
Procurador-Geral de Contas

# PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

---

MUNICÍPIO DE ITABORAÍ

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: **240.592**

Orçamento: **771,22 milhões**



**SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA**  
PREFEITO

---

EXERCÍCIO  
**2020**



---

## LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 - Relatório de Gestão Fiscal</i> .....	13
<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</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> .....	29
<b><i>Tabela 15 — Parcelamento junto ao RPPS</i></b> .....	29
<i>Tabela 16 — Contribuição ao RGPS</i> .....	30
<i>Tabela 17 — Evolução da Dívida Consolidada</i> .....	38
<i>Tabela 18 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal</i> .....	40
<i>Tabela 19 — Gastos Estranhos à Remuneração de Profissionais de Magistério sob regime estatutário - Fundeb</i> 46	
<i>Tabela 205 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério</i> .....	56
<i>Tabela 21 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa</i> .....	68
<i>Tabela 22 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS</i> .....	70
<i>Tabela 23 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019</i> .....	71
<i>Tabela 24 — Repasse Permitido x Repasse Recebido</i> .....	73
<i>Tabela 25 — Orçamentação e Execução do Repasse</i> .....	74
<i>Tabela 26 - Unidades Gestoras</i> .....	75
<i>Tabela 27 - Balanço Patrimonial x SIGFIS/Del. 248/08</i> .....	78
<i>Tabela 28 — Comparativo Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar</i> .....	79
<i>Tabela 29 - Comparativo Avaliação Art. 42, LRF</i> .....	80
<i>Tabela 30 — Receitas de Royalties</i> .....	83
<i>Tabela 31 - Receitas de Royalties - Lei nº 12.858/13</i> .....	84
<i>Tabela 32 — Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties</i> .....	84
<i>Tabela 33 — Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 12.858/13</i> .....	87
<i>Tabela 34 — Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 13.885/19</i> .....	92

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>RELATÓRIO</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>VOTO</b>	<b>10</b>
2.1	Introdução	10
2.2	Aspectos Formais	11
2.2.1	Prazo de Envio da Prestação de Contas	11
2.2.2	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	12
2.3	Demonstrativos Fiscais	12
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	12
2.4	Execução Orçamentária	13
2.4.1	Lei Orçamentária Anual (LOA)	13
2.4.2	Alterações Orçamentárias	14
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	28
2.7.3	Certificado de Regularidade Previdenciária	30
2.7.4	Emenda Constitucional nº 103/19	32
2.8	Limites Constitucionais e Legais	37
2.8.1	Dívida Consolidada ou Fundada	37
2.8.2	Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	39
2.8.3	Concessão de Garantia	39

---

2.8.4	Alienação de Ativos _____	39
2.8.5	Despesas com Pessoal _____	39
2.8.6	Despesas com Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato _____	40
2.8.7	Educação _____	41
2.8.8	Saúde _____	65
2.8.9	Repasse Financeiro para a Câmara Municipal _____	71
<b>2.9</b>	<b>Verificação quanto ao Cumprimento do art. 42 da Lei Complementar</b>	
<b>nº 101/00 - LRF</b>	<b>_____</b>	<b>74</b>
2.9.1	Aspectos Formais _____	75
2.9.2	Dos Resultados _____	76
2.9.3	Mudança de Metodologia na Apuração do Cumprimento do Art. 42 da LRF _____	81
<b>2.10</b>	<b>Demais Aspectos Relevantes _____</b>	<b>82</b>
2.10.1	<i>Royalties</i> _____	82
2.10.2	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) _____	92
<b>2.11</b>	<b>Controle Interno _____</b>	<b>94</b>
2.11.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior _____	95
2.11.2	Certificado de Auditoria _____	95
<b>CONCLUSÃO E VOTO</b>	<b>_____</b>	<b>96</b>

## 1 RELATÓRIO

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 210.692-5/21  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO — EXERCÍCIO DE 2020  
**GESTOR:** SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA — PREFEITO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PROPOSTA DO CORPO INSTRUTIVO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL. PROPOSTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELA EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. 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 Itaboraí relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do então Prefeito, Sr. Sadinoel Oliveira Gomes Souza, 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 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (3ª CAC) formalizou Ofício

Regularizador (Processo TCE-RJ nº 213.390-0/21), apreciado por esta Corte em Sessão Plenária Virtual realizada 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 o Documento TCE-RJ nº 16.931-5/21.

Na sequência, após a conclusão de sua primeira análise, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Itaboraí relativas ao exercício de 2020, em face da Irregularidade a seguir reproduzidas:

#### **IRREGULARIDADE Nº 1**

*O superávit financeiro do Fundeb exercício de 2020 apurado na presente prestação de contas (R\$4.553.345,06) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do Fundo (R\$3.442.690,82), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$1.110.654,54, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal nº 11.494/07.*

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (MPC) manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Itaboraí — estando parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo —, opinando por acrescentar a seguinte Irregularidade:

#### **IRREGULARIDADE Nº 2**

*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, com efeitos danosos não só aos segurados do sistema, mas também à população municipal em geral:*

*Recolhimento parcial da contribuição previdenciária retida dos servidores, competências mensais do exercício de 2020, devida ao Regime Próprio de Previdência de Social – RPPS (valores não recolhidos R\$16.263.510,10;*

*a) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$16.263.510,10, em desacordo com a Lei Federal nº 9.717/98;*

*b) Ausência de comprovação de que a Administração Municipal tenha adotada, em 2020, medidas para o equacionamento do déficit atuarial de R\$1.341.206.614,88 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;*

*c) Não obtenção, pela via administrativa, do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Regime Próprio de Previdência Social do Município no exercício de 2020, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.*

Ademais, o MPC sugeriu, em seu parecer, a inclusão da seguinte Improriedade, com a consequente Determinação:

**IMPROPRIEDADE Nº 13**

*Ausência de ampla divulgação da documentação constitutiva das Prestações de Contas anuais do chefe do Poder Executivo Municipal (contas de governo) e do Relatório Analítico com o respectivo Parecer Prévio desta Corte, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.*

**DETERMINAÇÃO Nº 15**

*Implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.*

Por fim, o *Parquet de Contas* propôs a inserção da seguinte Determinação à Secretaria Geral de Controle Externo (SGE):

**VI – 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 13.11.2020 (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, 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%).

A par das Irregularidades apontadas pelas instâncias instrutivas, em análise empreendida por este Relator, constatei que não foram aplicados na

---

Saúde — em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal — os 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.

Posto isso, inseri a não aplicação dos recursos dos *royalties* — nos percentuais previstos no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13 — na Saúde no rol de Irregularidades capazes de macular as Contas do responsável.

Assim sendo, em Decisão Monocrática de 24/09/2021, mediante Comunicação, concedi ao responsável a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se assim julgasse necessário, apresentar defesa, nos termos do art. 45, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Atendendo aos termos da referida Comunicação, o responsável pelas contas, Sr. Sadinoel Oliveira Gomes Souza, e o atual Prefeito Municipal, Sr. Marcelo Jandre Delaroli, foram cientificados da Decisão e protocolizaram, tempestivamente, em 13/10/2021, suas razões de defesa, objeto dos Documentos TCE-RJ nºs 36.730-3/21 e 36.800-4/21, ambas de igual teor e mesma documentação justificatória.

Em prosseguimento, a 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas, em face das razões de defesa apresentadas, acolhe os argumentos e se manifesta pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Governo do Município.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, ao analisar as razões de defesa do responsável, entende que as alegações formuladas não elidiram a Irregularidade apontada em seu parecer inicial, opinando, novamente, pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município.

---

Ressalto que a apreciação, por este Relator, das razões de defesa apresentadas pelo Prefeito, quanto às Irregularidades inicialmente apontadas, dar-se-á na forma dos itens 2.7, 2.8.7.6.5, 2.8.7.6.7 e 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 17/11/2021.

**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 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 Interno<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

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

---

e a efetividade das ações desempenhadas pelo gestor público (controle de *performance*).

Por fim, os Tribunais de Contas viabilizam o controle democrático das Prestações de Contas de Governo, quando correlacionam o planejamento orçamentário com sua efetiva execução, atribuindo ao gestor a responsividade 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 23/04/2021, portanto, de forma **tempestiva**, uma vez que a Sessão Legislativa do Município foi inaugurada em 23/02/2021.

Cumprir destacar que o prazo para encaminhamento da Prestação de Contas de Governo tem assento constitucional, em razão do dever de prestar contas imposto ao Chefe do Poder Executivo. Tal prazo, de 60 (sessenta) dias contados do início da sessão legislativa, encontra-se previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, aplicável por simetria ao Estado e aos Municípios.

---

## 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 203.268-9/21).

### 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 nº
1º quadrimestre	215.420-3/20
2º quadrimestre	227.692-4/20
3º quadrimestre	203.270-2/21

## 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 2.794/19, alterada pela Lei Complementar Municipal nº 261/19, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 642,77 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 Itaboraí, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender a insuficiências nas dotações orçamentárias, conforme tabela a seguir:

**Tabela 2 - Limite de Crédito Suplementar**

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	642.775.460,54
Limite para abertura de créditos suplementares	35,00% 224.971.411,19

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 09/208.

#### 2.4.2 Alterações Orçamentárias

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

A Lei Orçamentária Anual nº 2.794/20, com o acréscimo da Lei Complementar Municipal nº 261/19, estabelece, em seus arts. 4º e seguintes, a autorização para abertura de créditos adicionais nos seguintes termos, *in verbis*:

*Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos, criando, se necessário, fontes de recursos, modalidade de aplicação e elementos de despesa, respeitadas as prescrições constitucionais e os termos da Lei Federal nº 4.320/64, mediante a utilização de recursos provenientes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias.*

*Parágrafo único: O limite autorizado não será onerado quando os créditos adicionais suplementares, não provenientes da anulação de dotações orçamentárias, se destinarem ao atendimento de despesas financiadas com recursos desvinculados, operações de crédito e convênios.*

*Art. 5º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito suplementar correspondente ao superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior, conforme artigo 43, parágrafo 1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.620/64.*

*Art. 5º-A: Autoriza o Poder Executivo desvincular do órgão, fundo ou despesa, no exercício de 2020, 30% (trinta por cento) das receitas do Município relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados no período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, conforme artigo 2º da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.*

*Parágrafo único: Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:*

*I – recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino e ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde provenientes, respectivamente, das Fontes de Recursos 11 e 12;*

*II – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;*

*III – transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei.*

*Art. 5º-B: Autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais provenientes da arrecadação de Royalties do Petróleo não prevista no orçamento de 2020.*

*Parágrafo único – Serão criadas Fontes de Recursos para contabilização das receitas durante o exercício, bem como para realização das despesas através das secretarias de Educação e Saúde, conforme lei federal nº 12.828, de 9 de setembro de 2013.*

*Art. 6º – O crédito adicional inerente ao excesso de arrecadação eventualmente apurado em cada fonte de recurso, na forma de que trata o artigo 43, parágrafo 1º, inciso II e parágrafo 3º, da Lei Federal nº 4.320/64, destinar-se-á ao reforço de dotações orçamentárias fixadas nesta Lei.*

*Parágrafo único – O percentual a que se refere o art. 4º, passará a incidir sobre o valor acrescido pelos créditos suplementares abertos na forma deste artigo.*

Deve-se registrar, ainda, que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de crédito, conforme art. 4º, parágrafo único da LOA.

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\$ 166,35 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**

---

<b>Alterações</b>	<b>Fonte de recursos</b>	Anulação	166.356.237,28
		Excesso - Outros	26.922.689,20
		Superávit	55.653.214,93
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>248.932.141,41</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			82.575.904,13
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>			<b>166.356.237,28</b>
(D) Limite autorizado na LOA			224.971.411,19
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>			<b>0,00</b>

**Fonte:** Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 09/206 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 210/214.

**Nota 1:** Os créditos adicionais suplementares que tiveram como fonte de recursos o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, por não apresentarem restrição expressa à consignação do limite previsto no art.4º da LOA, foram considerados exceções do percentual de autorização fixado na referida Lei.

#### 2.4.2.2 Autorizados por Leis Específicas

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

#### 2.4.3 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)**

<b>RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
I - Superávit do exercício anterior	8.128.407,51
II - Receitas arrecadadas	586.898.210,37
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>595.026.617,88</b>
IV - Despesas empenhadas	580.506.392,70

V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	1.037.030,04
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>581.543.422,74</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>13.483.195,14</b>

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2019, processo TCE-RJ nº.211.108-9/20; Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 763/787 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls.788/881, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1.114/1.116 e Balanço financeiro do RPPS – fls. 1.117.

**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

Durante o exercício foram abertos os seguintes Créditos Adicionais Extraordinários:

**Tabela 5 - Créditos Adicionais Extraordinários**

DECRETO Nº	FLS.	VALOR (R\$)	CIÊNCIA DA CÂMARA
76/2020	243/244	1.000.000,00	242
92/2020	246/247	1.872.000,00	245
108/2020	249/250	4.043.055,00	248
126/2020	251/252	203.850,00	248
159/2020	254/273	2.681.919,18	253
		4.985.904,87	
<b>TOTAL</b>		<b>14.786.729,05</b>	

**Fonte:** fls. 242/273

Compulsando os autos, observo que há comprovação de que a Câmara Municipal tomou ciência dos referidos Decretos, atendendo, assim, ao que preconiza o art. 44 da Lei nº 4.320/64.

## 2.4.4 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 771,25 milhões, conforme demonstrado na tabela seguinte:

**Tabela 6 - Alterações Orçamentárias**

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	<b>642.775.460,54</b>
(B) Alterações:	294.805.778,08
Créditos extraordinários	14.786.729,05
Créditos suplementares	248.932.141,50
Créditos especiais	31.086.907,53
(C) Anulações de dotações	166.356.237,28
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>771.225.001,34</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64	771.225.001,34
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 788/881, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 210/214 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 1927.

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 um excesso de arrecadação, no montante de R\$ 2,13 milhões, conforme tabela a seguir:

**Tabela 7 - Previsão/Arrecadação no Exercício de 2020**

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	560.607.197,89	616.100.060,79	55.492.862,90	9,90%

Receitas de capital	49.166.162,65	2.007.169,33	-47.158.993,32	-95,92%
Receita intraorçamentária	33.002.100,00	26.805.405,23	-6.196.694,77	-18,78%
<b>Total</b>	<b>642.775.460,54</b>	<b>644.912.635,35</b>	<b>2.137.174,81</b>	<b>0,33%</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 763/787.

**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 Federal 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 **Ressalva 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 84,90% das despesas autorizadas, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 116,44 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	642.775.460,54	771.225.001,34	654.784.328,46	625.023.946,05	622.778.000,81	84,90%	116.440.672,88

**Fonte:** Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 09/206, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 788/881 e Balanço Orçamentário – fls. 882/887.

**Nota:** Incluídas as despesas intraorçamentárias.

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

#### 2.6.1.1 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\$ 52,01 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	89.085.712,22	28.566.356,50	-	31.323.295,65	34.409.584,70	51.919.188,37
Restos a Pagar Não Processados	14.834.955,05	31.253.381,48	14.709.423,60	14.622.024,81	31.367.832,63	98.479,09
<b>Total</b>	<b>103.920.667,27</b>	<b>59.819.737,98</b>	<b>14.709.423,60</b>	<b>45.945.320,46</b>	<b>65.777.417,33</b>	<b>52.017.667,46</b>

**Fonte:** Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 882/887.

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

Observo que o Município possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no valor de R\$ 52.017.667,46, dos quais R\$ 51.919.188,37 são de restos a pagar processados e não processados liquidados, enquanto R\$ 98.479,09, de restos a pagar não processados.

Observo, ainda, que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$ 34.409.584,70, cuja

obrigação já fora cumprida pelo credor. Em uma primeira análise, restaria caracterizada a ilegalidade desses cancelamentos, com fulcro nos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64. No entanto, o jurisdicionado apresentou a devida justificativa para os cancelamentos, esclarecendo que se referem a dívidas prescritas, erro material na classificação da fonte de recursos e renúncia do crédito pelo beneficiário.

## 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 superávit orçamentário no montante de R\$ 6,39 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	644.912.635,35	58.014.424,98	586.898.210,37
Despesas Realizadas	654.784.328,46	74.277.935,76	580.506.392,70
<b>Superávit/Déficit Orçamentário</b>	<b>-9.871.693,11</b>	<b>-16.263.510,78</b>	<b>6.391.817,67</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 763/787 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 788/881 e Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1.114/1.116.

## 2.6.3 Resultado Financeiro

Iniciando a análise deste tópico, destaco que, em conformidade com o estabelecido no art. 1º, § 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 superávit/déficit 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 superávit/déficit 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 iniciais, verifico que o Município apresentou um superávit financeiro de R\$ 44,89 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 SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	181.289.273,18	20.668.296,65	145.335,28	20.461.146,53	140.014.494,72

Passivo financeiro	96.007.124,25	842.328,05	0,00	43.082,12	95.121.714,08
<b>Superávit/Déficit Financeiro</b>	<b>85.282.148,93</b>	<b>19.825.968,60</b>	<b>145.335,28</b>	<b>20.418.064,41</b>	<b>44.892.780,64</b>

**Fonte:** Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 902/912, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 1.118/1.121 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1078/1079 e Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 1.098/1.099.

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

**Nota 2:** foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 146.431.043,20) e Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$34.858.229,98), do Balanço Patrimonial Consolidado.

Saliento que não foi efetuado nenhum ajuste referente a despesas não contabilizadas, tampouco referente à 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 **superávit** 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 *supra*, conclui-se que foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

De acordo com o quadro a seguir, que demonstra o comportamento do resultado financeiro durante toda a gestão 2017/2020, observo que, em seu início, o resultado financeiro apresentava um **déficit de R\$ 240.319.538,32**, ao passo que, ao seu final, há um **superávit de R\$ 44.892.780,64**.

**Tabela 12 — Evolução do Resultado Financeiro**

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2016	2017	2018	2020	2020
-114.968.727,78	-240.319.538,32	-282.514.773,15	8.128.407,51	44.892.780,64

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2019 – processo TCE-RJ n.o 211.108-9/20 e quadro anterior.

## 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 deficitário da ordem de R\$ 16,26 milhões.

**Tabela 13 — Resultado Previdenciário**

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	58.014.424,98
Despesas previdenciárias	74.277.935,76
<b>Superávit</b>	<b>-16.263.510,78</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1.114/1.116.

**Nota:** Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Em sua defesa, o jurisdicionado encaminha o Ofício nº 243/2021, do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí, que apresenta os seguintes argumentos acerca do aspecto deficitário:

*O Ministério Público Especial junto a Corte de Contas, ao analisar a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município de Itaboraí referente ao exercício de 2020, considerou que a prestação em referência merece ser reprovada pelo Soberano Plenário dessa Corte, em razão da inobservância da gestão do sistema de previdência próprio municipal.*

*Em que pese, a tese aponta pelo Parquet de Contas junto ao Tribunal, não mereceu guarida quando a Corte modulou parâmetros a serem observados nas questões voltadas para a previdência própria.*

*Uma análise mais profunda das providencias adotadas pela Prefeitura Municipal de Itaboraí concernente aos parâmetros estabelecidos na avaliação atuarial apresentada pelo ITAPREV - órgão de previdência que administra as questões dessa natureza no âmbito municipal, data focal 31/12/2020, cujas determinações deveriam ser implantadas no decorrer do exercício de 2021 estendido a 2022, conforme portaria do SEPT.*

[...]

*Pois bem, de posse da avaliação atuarial, destacamos que somente no decorrer do exercício de 2021, foi elaborada a avaliação atuarial data focal 31/12/2020, de modo que, baseado nos apontamentos dessa importante avaliação caberá ao Poder Executivo editar normas e regulamentos de forma a equacionar o saneamento do deficit atuarial verificado.*

[...]

*Os repasses de contribuições e referentes a parcelamentos foram, em sua totalidade, repassados ao órgão de previdência, atendendo aos critérios determinados na modulação de efeitos sobre a questão conforme consta do modelo próprio enviado quando da remessa das peças e elementos contábeis que materializaram a respectiva prestação de contas.*

*O deficit financeiro apurado em 31/12/2020 poderá ser equacionado em 2021, até porque, somente após o encerramento e adoção de medidas corretivas, poderá ser reestabelecido o equilíbrio, inclusive, baseado no resultado da avaliação atuarial (DRAA).*

[...]

*Salientamos ainda que o deficit atuarial vem de gestões anteriores, de forma, que seu equacionamento, determinará uma série de medidas que não se concretizará a curto prazo, inclusive devendo passar pelo crivo do Poder Legislativo.*

*Vale destacar ainda, que em Sessão Plenária de 06/10/2021, o Eminentíssimo Conselheiro Christiano Lacerda Ghuerrén, analisando os autos do processo TCE nº 210.639-3/2021, prestação de contas do Município de Cambuci - exercício de 2020, determinou parecer prévio favorável à aprovação das contas pela Câmara Municipal, julgando de forma contrária conforme propunha o Ministério Público que, naqueles autos, apresentou sugestão pela reprovação das contas pelo mesmo fato ora em discussão.*

*Por fim, destacamos ainda, que a Portaria 14.816/2020, delibera que fica postergado para 2022, conforme art. 6º inciso II Alínea "a", a aplicação de parâmetros mínimos de amortização do deficit atuarial, de forma, que o fato em questão não enseja uma irregularidade pois sim uma impropriedade oriunda de um vício sanável que com o tempo será saneado, conforme destaca nestes autos o próprio Corpo Instrutivo.*

Diante da defesa apresentada, o Corpo Técnico manteve sua proposta, que passa a constituir Ressalva, nos seguintes termos:

---

**Análise:** Sumarizando o Ofício ITAPREVI nº 243/2021, no que tange essa impropriedade, esclarece que de posse da avaliação atuarial, que somente foi elaborada no decorrer do exercício de 2021, com data focal em 31/12/2020, e baseado nos apontamentos desta avaliação, caberá ao Poder Executivo editar normas e regulamentos de forma a equacionar o déficit atuarial verificado.

**Conclusão:** Portanto, conforme podemos depurar da defesa, o jurisdicionado concorda com a existência do desequilíbrio, razão pela qual a impropriedade será **mantida** na conclusão deste relatório.

De igual forma, o MPC reafirma a Irregularidade lançada em sua primeira manifestação, consignando que não foram trazidos fatos novos capazes de justificar a falha, a qual é considerada de extrema relevância pelo *Parquet* de Contas.

Com relação a essa situação, mantenho meu entendimento já manifestado em Prestações de Contas de Governo dos Municípios de exercícios anteriores, por entender que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial é a causa primordial da ocorrência de vultoso déficit financeiro dos Regimes Próprios de Previdência Social.

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

Dessa forma, ressalto o meu posicionamento de que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial de longo prazo, como será demonstrado no tópico a seguir, traz reflexos negativos ao resultado financeiro do RPPS, tendo como consequência, no presente, a ocorrência de déficit financeiro.

---

Isso posto, acompanharei a manifestação do Corpo Instrutivo, de modo que o déficit financeiro no Regime Próprio de Previdência Social do Município — demonstrando que, no exercício em tela, não houve equilíbrio financeiro do RPPS dos servidores públicos, em desacordo com a Lei nº 9.717/98 — constará como item de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

#### 2.7.1.2 Resultado Atuarial

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

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

Em que pese a exigência legal de realização de avaliação atuarial anual ser atribuída aos regimes próprios de previdência — o que recairia, em princípio, ao titular do instituto previdenciário —, entendo que, em última análise, tal responsabilidade também deva ser imputada ao Prefeito, tendo em vista que 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 Itaboraí:

*Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 1.703/1.814) referente ao 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** de R\$1.341.206.614,88 (fls.1.775). Diante disso, o Poder Executivo encaminhou declaração (fls. 1.816/1.817). Contudo, não foram informadas as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit. Segundo o Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí – ITAPREV, o Ministério da Economia possibilitou a postergação para 2022 da adoção de esforços para o equacionamento do déficit atuarial – Portaria SEPT Nº14.816/2020.*

*Observa-se que o art.6º da Portaria Nº 14.816/2020, dispõe que: Art. 6º Aplicam-se, em caráter excepcional, as seguintes disposições relativas aos parâmetros técnico-atuariais dos RPPS: I - para os fins da alínea "b" do inciso II do art. 46 da Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018, serão admitidos como ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios do RPPS os termos de acordo de parcelamento formalizados até 31 de janeiro de 2021; II - para contagem dos prazos remanescentes dos planos de amortização de déficit atuarial de que trata a alínea "c" do art. 55 da Portaria MF nº 464, de 2018 e o inciso II do § 2º do art. 7º da Instrução Normativa nº 07, de 21 de dezembro de 2018, não será considerado o exercício de 2020; III - ficam postergados para o exercício de 2022: a) a aplicação do parâmetro mínimo de amortização do déficit atuarial, de que trata o inciso II do art. 54 da Portaria MF nº 464, de 2018; b) a exigência de elevação gradual das alíquotas suplementares, de que trata o parágrafo único do art. 9º da Instrução Normativa nº 07, de 2018.*

*Conclui o Presidente da Autarquia Previdenciária que a implantação do plano de avaliação ora encaminhado a este TCE/RJ deverá aguardar nova avaliação, pois em tal peça serão narrados os novos planos com base nos dados de 31/12/2020.*

*Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo **encaminhou**, adicionalmente, declaração (fls. 1.815), 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.*

## **2.7.2 Contribuições Previdenciárias**

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

O Corpo Instrutivo apresenta tabela contendo os valores que deveriam ter sido repassados e os efetivamente transferidos, oriundos das

contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal relativas à competência de 2020, referente ao Regime Próprio de Previdência, e conclui que houve o repasse integral das contribuições devidas por parte da Prefeitura de Itaboraí, conforme segue:

**Tabela 14 — Contribuição ao RPPS**

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	15.752.865,40	15.752.865,40	0,00
Patronal	21.133.008,25	21.133.008,25	0,00
<b>Total</b>	<b>36.885.873,65</b>	<b>36.885.873,65</b>	<b>0,00</b>

**Fonte:** Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fils. 1.689 e 2.021.

**Nota 1:** os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras.

### 2.7.2.1 Parcelamento de Débitos Previdenciários junto ao RPPS

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

**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)
1184	12/12/17	13.372.414,38	1.011.816,43	1.011.816,43	0,00
1185	12/12/17	2.785.023,86	210.727,32	210.727,32	0,00
1233	12/12/17	13.808.066,78	1.044.779,84	1.044.779,84	0,00
1280	12/12/17	8.401.122,71	635.666,35	635.666,35	0,00
282	20/02/18	7.281.168,38	1.857.338,01	1.857.338,01	0,00

**Fonte:** Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) - fls. 1.702.

### 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 que houve 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	6.921.902,91	6.921.902,91	0,00
Patronal	18.126.906,82	18.126.906,82	0,00
<b>Total</b>	<b>25.048.809,73</b>	<b>25.048.809,73</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 1.695/1.701.

### 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, após a apresentação das razões de defesa pelo responsável:

***Razões de Defesa:*** O jurisdicionado interpõe sua justificativa às fls. 3045/3046. Novamente, seria ocioso reproduzir pois a mesma se apresenta, ***in verbis***, nas razões de defesa da irregularidade 2.

*Em síntese, esclarece que conforme se observa no teor do Ofício ITAPREVI nº 248/2021, dentre os fatores impeditivos de concessão Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, apenas a ausência do equilíbrio atuarial é causa de impedimento do Município obter o devido certificado, vez que*

---

*outras medidas como a instituição de alíquotas de acordo com a EC 103/2019, já foram adotadas.*

*Acrescenta que os repasses de contribuições e referentes parcelamentos foram, em sua totalidade repassados ao órgão de previdência, atendendo aos critérios determinados pela modulação de efeitos sobre a questão conforme consta do modelo próprio enviado quando da remessa da prestação de contas.*

*Por fim, esclarece que o déficit financeiro apurado em 31/12/2020 poderá ser equacionado em 2021, até porque, somente após o encerramento e adoção de medidas corretivas poderá ser reestabelecido o equilíbrio, inclusive baseado no resultado da avaliação atuarial. Também confirma a decisão judicial favorável ao município em relação ao CRP.*

**Análise:** *Conforme o próprio jurisdicionado confirma, o certificado foi obtido por via judicial por não atender a todos os critérios para a emissão regular do CPR, restando, ainda, em sua defesa, o equilíbrio atuarial.*

**Conclusão:** *Isto posto, este item de impropriedade será **mantido** na sugestão de parecer prévio.*

A seu turno, o Ministério Público de Contas entende tal fato como grave irregularidade.

Acerca da obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município por meio de decisão judicial, fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, do Ministério da Previdência Social, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município, bem como a observância às normas da boa gestão previdenciária, constato que a responsabilização pelo cumprimento da maior parte dos critérios para emissão do aludido certificado recai sobre o titular do órgão previdenciário.

Contudo, a responsabilização pelo não cumprimento de alguns dos critérios exigidos para emissão do CRP recai sobre o Chefe do Poder Executivo, destacando-se que a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial depende dos esforços empreendidos pelo Prefeito para dar prosseguimento ao plano de custeio a ser aplicado, assim como a consistência e o caráter contributivo do Fundo.

*In casu*, entendo que a oposição de Irregularidade em decorrência da obtenção de CRP por meio de decisão judicial, na forma sugerida pelo *Parquet*

de Contas, por motivo que demandaria a atuação de outras áreas de gestão do Município para sua regularização pela instância administrativa, configuraria agravação desproporcional ao grau de responsabilização do Chefe do Poder Executivo.

Nada obstante, não se deve olvidar que a ausência do CRP penaliza a população do Município, por ser esse certificado exigido, de forma obrigatória, pela União, quando da realização de transferências voluntárias de recursos, impedindo o Município de celebrar acordos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração Direta e Indireta da União, assim como prejudica a possibilidade de obtenção de recursos de compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717/08.

Dessa forma, acompanho a manifestação do Corpo Instrutivo e faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

#### **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 refere 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 nº103, 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 nº103/2019, 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 nº1.348, de 03 de dezembro de 2019, não tem o condão de modificar a vigência do artigo 9º, §3º, da Emenda Constitucional nº103/2019, 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 nº103/2019, 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.º 1.348/2019, repita-se, não tem o condão de modificar a vigência do artigo 11, da Emenda Constitucional nº103/2019, 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 Itaboraí o corpo técnico não faz menção se houve a adequação ou não à Emenda Constitucional nº 103/19.*

*Nesse sentido, é medida que se impõe a DETERMINAÇÃO ao corpo técnico deste TCE-RJ 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 poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte, e os que possuem déficit atuarial a ser equacionado, não sendo o caso do Município de Rio das Ostras, estabelecerem, até 01.03.2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União (14%).*

Assim, acompanho o proposto pelo Ministério Público de Contas, 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**

É o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, emissão de títulos públicos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de investimentos ou programas sociais, cuja contratação exige autorização legislativa específica, salvo no caso de empréstimos a fundo perdido, para amortização em prazo superior a 12 meses.

Dessa forma, o quadro a seguir resume a situação do Município com relação à Dívida, consistindo na transcrição dos dados contidos no Demonstrativo da Dívida Consolidada referente ao 3º quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2020:

**Tabela 17 — Evolução da Dívida Consolidada**

Especificação	2019	2020		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	70.667.070,80	67.863.228,70	65.203.031,70	60.354.931,90
Valor da dívida consolidada líquida	-117.719.314,50	-125.833.621,70	-125.507.628,70	-127.369.553,20
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-20,05%	-20,84%	-20,29%	-21,41%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 211.108-9/20 e processo TCE-RJ nº 203.270-2/2021, RGF – 3º quadrimestre de 2020.

Conforme verificado, 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 — qual seja, de 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% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;*

*II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de*

---

*operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;*

Conforme o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito) do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2020, foi constatado que o Município não contraiu operações de crédito no exercício.

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

Conforme o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito) do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2020, o Município não realizou operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) no exercício.

### **2.8.3 Concessão de Garantia**

Conforme o Anexo 3 (Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores) do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2020, o Município não concedeu garantia em operações de crédito.

### **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, as receitas de capital provenientes das alienações de ativos totalizaram R\$ 229.741,33 . O Corpo Instrutivo informa que não ocorreu o financiamento de despesas correntes com tais recursos, uma vez que o saldo financeiro a aplicar corresponde ao mesmo valor.

### **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	%
<b>Poder Executivo</b>	50,18%	50,48%	271.684.866,65	47,51%	280.215.255,45	46,40%	286.626.969,39	46,33%	289.583.358,72	48,83%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 - Processo TCE-RJ nº 218.861-2/20, e Processos TCE-RJ nºs 219.022-5/20, 227.571-4/20 e 202.005-8/21 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020.

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

### 2.8.6 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 Itaboraí, 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 diretivas 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 naquele 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)*

Dessa 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 prejulgados 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 Itaboraí, 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 despesas estranhas aos gastos com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, considerados na parcela de 60% dos recursos do Fundeb, razão pela qual faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

**Tabela 19 – Gastos Estranhos à Remuneração de Profissionais de Magistério sob regime estatutário - Fundeb**

Data do empenho	Nº do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
06/07/2020	1.271	Referente despesas com a contratação de Empresa para prestação dos serviços na Gestão e Apoio a Educação com mão de obra especializada, conforme solicitação as fls.631. Processo no:313/2017	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb -60%	342.070,79	342.070,79
07/07/2020	1.276	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de limpeza nas unidades escolares da rede municipal de ensino, conforme solicitação as fls.596. Processo no:312/2017 vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	498.186,36	498.186,36
05/10/2020	1.971	Referente despesas com contratação de Empresa para prestação dos serviços de limpeza nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, referente ao mês de setembro de 2020, conforme solicitação as fls.688. Processo no.:312/2017 - vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb -60%	757.061,58	757.061,58
05/10/2020	1.972	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, referente	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb -60%	933.257,71	933.257,71

		ao mês de setembro de 202, conforme solicitação as fls 703. Processo no.:405/2017 - vol.2					
05/10/20	1.973	Referente despesas com a contratação de Empresa para prestação dos serviços na Gestão e Apoio a Educação com a mão de obra especializada, referente ao mês de setembro de 2020, conforme solicitação as fls.727. Processo no: 313/2017 - vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb -60%	1.353.052,19	1.353.052,19
03/11/2020	2.132	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços na gestão e apoio a Educação com mão de obra especializada, conforme solicitação as fls.757. Processo no: 313/2017 vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA,	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	1.356.363,54	1.356.363,54
03/11/2020	2.133	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de limpeza nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, conforme solicitação as fls.717. Processo no: 312/2017 vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb -60%	756.916,78	756.916,78
03/11/2020	2.134	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas unidades escolares da rede municipal de ensino, referente ao mês de outubro de 2020, conforme solicitação as fls.735. Processo no: 405/2017 vol.2	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb -60%	286.510,65	286.510,65
03/11/2020	2.135	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas unidades escolares da rede	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	640.000,00	640.000,00

		municipal de ensino, referente ao mês de outubro de 2020, conforme solicitação as fls.735. Processo no: 405/2017 vol.2					
02/10/2020	2.507	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços na gestão e apoio a Educação com mão de obra especializada, relativo ao mês de novembro de 2020, conforme solicitação as fls.781, Processo no: 313/2017 vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	1.497.362,89	1.497.362,89
02/10/2020	2.508	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas unidades escolares da rede municipal de ensino, referente ao mês de novembro de 2020, conforme solicitação as fls.759. Processo no: 405/2017 vol.2	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	958.563,06	958.563,06
02/12/2020	2.509	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de limpeza nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, relativo ao mês de novembro de 2020, conforme solicitação as fls.739. Processo no: 312/2017 vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	760.408,00	760.408,00
28/12/20	2.722	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação de serviços na gestão e apoio a Educação com mão de obra especializada, relativo ao mês de dezembro de 2020, conforme solicitação as fls. 806. Processo no.: 313/2017 - Vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Ensino Infantil	Transferências do Fundeb -60%	1.170.140,65	1.170.140,65

28/12/2020	2.732	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços na gestão e apoio a Educação com mão de obra especializada, relativo ao mês de dezembro de 2020, conforme solicitação as fls. 806. Processo no.: 313/2017 - Vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb -60%	128.227,91	128.227,91
28/12/2020	2.739	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, relativo ao mês de dezembro de 2020, conforme solicitação as fls.789. Processo no: 405/2017 vol.2	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	958.561,62	958.561,62
28/12/2020	2.741	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de limpeza nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, relativo ao mês de dezembro de 2020, conforme solicitação as fls.765. Processo no: 312/2017 vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	760.413,36	760.413,36
<b>TOTAL</b>						<b>13.157.097,09</b>	<b>13.157.097,09</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 2.359/2.400.

Prosseguindo, o Corpo Técnico identifica despesas com verbas de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, considerados na parcela de 60% dos recursos do Fundeb, razão pela qual faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

**Tabela 19 – Despesas com verbas de caráter indenizatório - Fundeb**

Data do empenho	Nº do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
-----------------	---------------	-----------	--------	-----------	------------------	-----------------------	------------------

21/02/2020	508	Valor referente a folha de pagamento do Mês 02/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo. Processo n.:0837/2020 vol. 0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	198.240,87	198.240,87
25/03/2020	747	Valor referente a folha de pagamento do Mês 03/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 1112/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	195.799,20	195.799,20
28/04/2020	903	Valor referente a folha de pagamento do Mês 04/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo n.: 1272/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	197.774,40	197.774,40
27/05/2020	1060	Valor referente a folha de pagamento do Mês 05/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo n.: 1484/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	199.677,40	199.677,40
25/06/2020	1225	Valor referente a folha de pagamento do Mês 06/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 1798/2020 vol. 0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	200.729,40	200.729,40
28/07/2020	1493	Valor referente a folha de pagamento do Mês 07/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 2167/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	199.365,40	199.365,40
26/08/2020	1705	Valor referente a folha de pagamento do Mês 08/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 2474/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	198.029,70	198.029,70
25/09/2020	1911	Valor referente a folha de pagamento do Mês 09/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 3042/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	195.235,70	195.235,70
23/10/2020	2.072	Valor referente a folha de pagamento do Mês 10/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº: 3301/2020 vol. 0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	193.700,10	193.700,10

26/11/2020	2.382	Valor referente a folha de pagamento do Mês 11/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 3571/2020 vol. 0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	194.920,50	194.920,50
18/12/2020	2.659	Valor referente a folha de pagamento do Mês 12/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº: 3765/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	197.153,50	197.153,50
<b>TOTAL</b>						<b>2.170.626,17</b>	<b>2.170.626,17</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 2.359/2.400.

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) coincide com o registrado pela Contabilidade na função 12 - Educação, conforme a tabela seguinte:

**Tabela 20 — Sigfis x Contabilidade Educação**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	179.675.101,71
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	179.675.101,71
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls. 758/762 e Relatório Analítico Educação – fls. 2.359/2.400.

### 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\$ 176,34 milhões, considerando a despesa efetivamente paga.

**Tabela 21 — Despesa com Educação**

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
179.675.101,71	176.363.303,05	176.349.542,00

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1.195, Quadro C.2 – fls. 1.196 e Quadro C.3 – fls. 1.194.

#### 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 22 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais**

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
<b>I - Diretamente arrecadados</b>	<b>127.365.592,12</b>
IPTU	39.939.676,33
ITBI	6.979.453,70
ISS	62.522.446,52
IRRF	17.924.015,57
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	0,00
<b>II - Receita de transferência da União</b>	<b>67.359.411,70</b>
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	66.735.836,87
ITR	623.574,83
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
<b>III - Receita de transferência do Estado</b>	<b>68.713.499,05</b>
IPVA	11.401.445,32
ICMS + ICMS ecológico	55.644.303,36
IPI - Exportação	1.667.750,37
<b>IV - Dedução das contas de receitas</b>	<b>2.385,61</b>
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	2.385,61
<b>V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III-IV)</b>	<b>263.436.117,26</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls. 763/787.

**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 deve ser de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, conforme o previsto no art. 212 da Constituição Federal:

**Tabela 23 — 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	37.856.397,88
Educação infantil	365 – Ensino infantil	4.407.239,99
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	69.693,84
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	203.806,83
	306 – Alimentação	0,00
	Demais subfunções	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		
<b>( a ) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos</b>		<b>42.537.138,54</b>

FONTE DE RECURSOS: Fundeb	
Descrição	Despesa Paga R\$
<b>( b ) Despesas realizadas com ensino da fonte Fundeb</b>	<b>118.783.165,90</b>

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE	
<b>( c ) Total das despesas com ensino ( a + b )</b>	<b>161.320.304,44</b>
<b>( d ) Ganho de Recursos Fundeb</b>	<b>92.373.610,94</b>
<b>( e ) Total das despesas registradas como gasto em educação ( c - d )</b>	<b>68.946.693,50</b>
<b>( f ) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e Fundeb)</b>	<b>0,00</b>
<b>( g ) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores</b>	<b>0,00</b>
<b>( h ) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( e - f - g )</b>	<b>68.946.693,50</b>
<b>( i ) Receita resultante de impostos</b>	<b>263.436.117,26</b>
<b>( j ) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)</b>	<b>26,17%</b>

**Fonte:** Quadro C.1, C2 e C3 e Demonstrativos Contábeis – fls.1.195/1.210, Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls.763/787, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" e Fundeb – fls. 1.211/1.216 e 1.575/1.577; Relatório Analítico Educação – fls. 2.359/2.400, e Quadro D.1 - Fundeb – fls. 1.437/1.439.

**Nota 1** (linha d): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$92.373.610,94 (transferência recebida R\$118.485.046,62 e contribuição R\$26.111.435,68).

**Nota 2:** Embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, no valor de R\$13.389.805,44 (na fonte impostos e transferência de impostos, conforme apuração a seguir) e no valor de R\$142.827,28 (na fonte Fundeb), os mesmos não serão excluídos do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Deste modo, constato que o Município cumpriu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, tendo aplicado 26,17% das receitas de

---

impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Saliento, contudo, que o Município encaminhou as informações sobre os gastos com Educação indicando como parte dos recursos utilizados a fonte “1 – Tesouro Municipal”. Assim, alinho-me ao entendimento da instância instrutiva no sentido de que o Município deve segregar as fontes de recursos, utilizando, na aplicação de gastos com Educação, para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, haja vista que a fonte “1 – Tesouro Municipal” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Dessa forma, a esse respeito, faço constar **Ressalva e Determinação** na conclusão de meu Voto.

Por derradeiro, conforme se verifica nos demonstrativos contábeis apresentados, o Município não aplica recursos da Educação no ensino médio – subfunção 362. Logo, pode-se aferir que as despesas com a educação especial e administração correspondem à educação básica, motivo pelo qual foram computadas na base de cálculo do limite da Educação apresentado no quadro anterior.

#### 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 art. 69, § 5º, 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 Fundef<sup>2</sup>, 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.

---

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

#### 2.8.7.6.1 Recursos Recebidos do Fundeb

O Município registrou, no exercício financeiro de 2020, o montante de R\$ 118,50 milhões como total das receitas do Fundeb, correspondentes aos recursos repassados acrescido do valor das aplicações financeiras.

#### 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\$ 92,37 milhões, como demonstrado a seguir:

**Tabela 24 — Resultado das Transferências do Fundeb**

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	118.485.046,62
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	26.111.435,68
<b>Diferença (ganho de recursos)</b>	<b>92.373.610,94</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls. 763/787.

#### 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. Nessa linha, verifico que o Município cumpriu o disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/07, tendo aplicado 78% dos recursos do Fundo em despesas com pessoal e encargos sociais da educação básica:

**Tabela 205 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério**

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	107.902.191,92

(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	15.327.723,26
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	142.827,20
<b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>	<b>92.431.641,46</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	117.678.249,30
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	15.156,30
(G) Complementação de recurso da União	806.797,32
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>118.500.202,92</b>
<b>(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>78,00%</b>

**Fonte:** Quadro D.1 – fls. 1.437/1.439 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls. 763/787.

**Nota 1:** O cancelamento de passivos financeiros encaminhados (fls.1.576/1577), no valor de R\$140.709,61), refere-se a cancelamento de ordem de pagamento extraorçamentária do próprio exercício de 2020, motivo pelo qual não foi considerado no quadro supra. Ao contrário, o cancelamento de R\$ 142.827,20 foi deduzido, pois, embora não seja despesa de magistério na essência, utiliza a fonte 9 (Fundeb – Magistério) e não foi considerado na dedução do Sigfis do exercício anterior.

#### 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 adicional<sup>3</sup>. 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.

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

#### 2.8.7.6.5 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2019)

No Processo TCE-RJ Nº 211.108-9/20, que trata da Prestação de Contas de Governo referente a 2019, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final daquele exercício, um superávit financeiro de R\$ 5.151.844,16.

Verificada a existência de superávit financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo de 95% foi efetuado, pelo Corpo Técnico, subtraindo o superávit, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2020.

O Corpo Instrutivo destaca que, do superávit financeiro de 2019, somente o valor de R\$ 4.050.981,60 foi utilizado no exercício de 2020, mas em desacordo com o previsto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, tendo em vista que os créditos adicionais abertos, conforme Decreto nº 045, de 30/03/2020, e Decreto nº 058, de 24/04/2020, não ocorreram integralmente no 1º trimestre do referido ano.

Observo, ainda, com base na manifestação do Corpo Técnico, que o montante de R\$ 1.100.862,56 do crédito no valor de R\$ 1.745.192,79, aberto pelo já citado Decreto nº 058/20, provém da fonte “1 – Tesouro Municipal”.

Assim sendo, como não foi utilizada a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior, faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

#### 2.8.7.6.6 Cálculo da Aplicação Mínima Legal

De acordo com a tabela a seguir, o Município de Itaboraí utilizou 96,28% dos recursos do Fundeb no exercício de 2020, cumprindo o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07:

**Tabela 26 — 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	118.485.046,62

(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb		15.156,30
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>		<b>118.500.202,92</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	1.611.951,67	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	
<b>(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)</b>		<b>114.089.685,14</b>
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)		<b>96,28%</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls.763/787, Quadro C.1 – fls. 1.195, Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb – fls. 1.575/1.577, Relatório Analítico Educação – fls. 2.359/2.400 e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 211.108-9/20.

**Nota 1** (item G): O cancelamento de passivos financeiros de R\$140.709,61 refere-se a cancelamento de ordem de pagamento extraorçamentária do próprio exercício de 2020. Quanto ao cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$ 142.827,28), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município ainda assim cumpriria o limite naqueles exercícios.

#### 2.8.7.6.7 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte

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 27 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2021**

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021	
Descrição	Valor - R\$
<b>Superavit financeiro em 31/12/2019</b>	<b>5.151.844,16</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2020	118.485.046,62
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020	15.156,30
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2020	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020	142.827,28
<b>= Total de recursos financeiros em 2020</b>	<b>123.794.874,36</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020	119.241.529,30

---

= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2020

4.553.345,06

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 211.108-9/20, Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 763/787, Quadro C.1 – fls.1.195, e documento de cancelamentos de passivos na fonte Fundeb – fls. 1.575/1.577.

O Corpo Técnico identificou uma inconsistência entre o resultado financeiro do Fundeb apresentado na tabela acima, cujo valor apurado, ao final do exercício de 2021, representa um *superávit* financeiro de R\$ 4.553.345,06, e o montante apresentado pela Prefeitura, constante do Quadro D.2 – Balancete Contábil de Verificação do Fundeb, no valor de R\$ 3.442.690,82, resultando em uma diferença de R\$ 1.110.654,54.

Em análise das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, o Corpo Instrutivo apresenta os seguintes apontamentos:

***IRREGULARIDADE Nº 1 (oriunda do Corpo de Auditoria)***

O superávit financeiro do Fundeb exercício de 2020 apurado na presente prestação de contas (**R\$4.553.345,06**) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do Fundo (**R\$3.442.690,82**), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de **R\$1.110.654,54**, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal Nº 11.494/07.

***Razões de Defesa:*** O Sr. **SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA**, às fls. 3040/3045, apresenta razões de defesa, as quais passamos a reproduzi-las a seguir, da forma mais fidedigna possível.

*“Com o objetivo de subsidiarmos a atual gestão municipal na oportunidade de manifestação concedida pela Egrégia Corte, buscamos junto ao Setor de Tesouraria e ao sistema informatizado de gestão orçamentária, financeira e contábil do município relatórios com registros pretéritos que comprovem as movimentações financeiras regulares das contas do FUNDEB e/ou a identificação de ressarcimento realizado, que passamos a melhor evidenciar e, por fim, esclarecer o montante de R\$1.100.654,54, apontado no relatório do Corpo Instrutivo do 3ª CAC e absorvido pela Decisão Monocrática coma sendo a IRREGULARIDADE N. 1, como se segue:*

*Com base nas informações presentes na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 211.108-9/2020) ratificamos que as contas que movimentam e/ou possuíam saldo dos recursos FUNDEB registraram ao final do exercício de 2019 um superavit financeiro de R\$5.151.844,16 de acordo com o Balancete de Verificação em 31/12/2019 (Quadro D.2 - Modelo 13 (Anexo I da Deliberação TCE-RJ N°285/2018) encaminhado naquele processo, reproduzido a seguir:*

ATIVO FINANCEIRO		PASSIVO FINANCEIRO	
DISPONIBILIDADES:		OBRIGAÇÕES:	
Conta nº 24.444-9	9.733.198,25	RP PROCESSADOS - DO EXERCÍCIO	3.697.740,31
Conta nº 0000069-6	897.428,82	RP PROCESSADOS - DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	692.735,97
Conta nº 00071021-9	694.649,54	CONSIGNAÇÕES	1.640.128,89
		RP NÃO PROCESSADOS - DO EXERCÍCIO	142.827,28
		RP NÃO PROCESSADOS - DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00
		OUTRAS OBRIGAÇÕES	0,00
SUBTOTAL	11.325.276,61	SUBTOTAL	6.173.432,45
DEFICIT		SUPERAVIT	5.151.844,16
TOTAL	11.325.276,61	TOTAL	11.325.276,61

Neste Quadro D.2 - Modelo 13, fazemos observação de que os conta correntes escolhidos para melhor discriminar o ativo financeiro (disponibilidades) e o passivo financeiro (obrigações), não fazem distinção ou segregação das fontes e/ou origem dos recursos que transitaram as citadas contas bancárias e/ou na data de encerramento do exercício financeiro de 2019 (31/12/2019) fazem parte da composição do saldo das mesmas.

No entanto, no mesmo Processo TCE-RJ nº 211.108-9/20, foi acostado NOTA EXPLICATIVA relativo ao item V do Quadro D.3 - Modelo 14 (Anexo I da Deliberação TCE-RJ N° 285/2018) quanto aos "Outros Créditos" correspondentes ao ressarcimento realizado naquele exercício com recursos de Fonte ordinária (1 - Tesouro Municipal), em cumprimento a determinação contida no voto prolatado Processo TCE-RJ N° 202.286-3/17 para recomposição do saldo da conta FUNDEB, reproduzimos a seguir o documento encaminhado acerca desta Nota Explicativa

#### NOTA EXPLICATIVA

##### ITEM V do Quadro D.3 – Modelo 14

O Outros Créditos apontados no item V do Quadro D.3 – Modelo 14 do Anexo I da Deliberação TCE/RJ nº285/2018 estão relacionados aos RESSARCIMENTOS à conta do FUNDEB, totalizados em R\$1.100.862,56, compostos como segue:

Data	Valor	Histórico
24/05/2019	137.607,82	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-1/17, para recomposição do saldo do fundeb, conforme processo n° 3378/17, parcela 1/6
14/06/2019	137.607,82	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-1/17, para recomposição do saldo do fundeb, conforme processo n° 3378/17, parcela 2/6
22/07/2019	19.000,00	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17, para recomposição do saldo do fundeb, conforme processo n° 3378/17, parcela 3/6
22/07/2019	90.000,00	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17, para recomposição do saldo do fundeb, conforme processo n° 3378/17, parcela 3/6
22/07/2019	4.607,82	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17, para recomposição do saldo do fundeb, conforme processo n° 3378/17, parcela 3/6
22/07/2019	30.000,00	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17, para recomposição do saldo do fundeb, conforme processo n° 3378/17, parcela 3/6
20/08/2019	137.607,82	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17 para recomposição do saldo fundeb, conforme processo n 3378/17, parcela 4/6
25/09/2019	137.607,82	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17 para recomposição do saldo fundeb, conforme processo n 3378/17, parcela 5/6
14/11/2019	137.607,82	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17 para recomposição do saldo fundeb, conforme processo n 3378/17, parcela 6/6
10/12/2019	137.607,82	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17 para recomposição do saldo fundeb, conforme processo n 3378/17, parcela 7/6
23/12/2019	6.000,00	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17 para recomposição do saldo fundeb, conforme processo n 3378/17, parcela 8/6
23/12/2019	24.000,00	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17 para recomposição do saldo fundeb, conforme processo n 3378/17, parcela 8/6
23/12/2019	107.607,82	Transferência financeira em cumprimento ao voto do proc. toz 202.286-3/17 para recomposição do saldo fundeb, conforme processo n 3378/17, parcela 8/6
TOTAL	1.100.862,56	

Com a devida paridade, o Quadro D.3 - Modelo 14 (ANEXO I da Deliberação TCE-RJ N° 285/2018) evidenciou o ingresso do

*ressarcimento esclarecido, resultando em R\$0,00 (Zero Real) no campo Diferença Apurada, como reproduzimos a seguir:*

I	Saldo Financeiro Conciliado (contábil) do Exercício Anterior (31/12/2018)	12.414.871,15
<b>ENTRADAS (2019)</b>		
II	Recursos Recebidos do FUNDEB	115.984.760,57
III	Receitas de Aplicações Financeiras	97.694,09
IV	Créditos Referentes a Consignações (se for o caso)	
V	Outros Créditos (especificar em Nota Explicativa)	1.100.862,56
VI	<b>Total dos Recursos Financeiros (II+III+IV+V)</b>	<b>129.598.188,37</b>
<b>SAÍDAS (2019)</b>		
VII	Despesa Orçamentária Paga Exclusivamente com Recursos do FUNDEB	95.961.686,41
VIII	Restos a Pagar pagos Exclusivamente com Recursos do FUNDEB	3.512.653,77
IX	Consignações Pagas Exclusivamente com Recursos do FUNDEB (se for o caso)	18.798.571,58
X	Outros Débitos (especificar em Nota Explicativa)	
XI	<b>Total de Despesas Pagas (VII+VIII+IX+X)</b>	<b>118.272.911,76</b>
XII	<b>Saldo Financeiro Apurado (VI-XI)</b>	<b>11.325.276,61</b>
XIII	Saldo Financeiro Conciliado (contábil) registrado em 31/12/2019	11.325.276,61
XIV	<b>Diferença Apurada (caso ocorra apresentar razões em Nota Explicativa) (XII-XIII)</b>	<b>0,00</b>

*Esta breve exposição de alguns dos elementos da Prestação de Contas de Governo do exercício financeiro de 2019 e pertinente para compreendermos a seguir a composição do superavit financeiro de R\$5.151.844,16, em 31/12/2019, que iniciou a gestão do exercício de 2020.*

*Em síntese, observamos que as contas do FUNDEB possuíam, ao final do exercício de 2019, o evidente superavit de R\$5.151.844,16, sendo R\$4.050.981,60 na Fonte de Recursos 9 e 10 (Recursos do FUNDEB) e R\$1.100.862,56 na Fonte 1 (Recurso Ordinário depositado). Enfatizamos que o Sistema informatizado de Contabilidade e Orçamento Público utilizado pelo Município de Itaboraí utiliza o mecanismo de origem/destinação para controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público conceitua como sendo o mecanismo que permite a identificação tanto da origem quanto da destinação dos recursos legalmente vinculados a órgão, fundo e/ou a despesa. Desta forma, o Município consegue identificar o quanto do resultado financeiro deve ser considerado para cálculo da aplicação mínima legal no exercício (art. 2-1, da Lei Federal nº 11.494/07) - que são apenas as fontes de recursos (9 e 10, segundo a Lei Orçamentária Municipal), pois representam exclusivamente os ingressos dos recursos oriundos do FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o resultado de suas aplicações financeiras para composição do FUNDEB e, de forma segregada, o quanto, do mesmo resultado financeiro destas contas bancárias, são relativas a ressarcimentos (pela possibilidade de ocorrência de despesa não considerada por pertencer a exercícios anteriores, por desvio de finalidade ou outra determinação da Corte) ou, ainda, outros depósitos que venham ocorrer para recomposição do referido Fundo que tem por origem e fonte o Tesouro Municipal (I) e a parcela de sua aplicação não compõe o mínimo legal estabelecido (Lei*

nº 11.494/07), mas é realizado em acréscimo a aplicação mínima, pois referem-se a recursos não pertencentes ao exercício em análise.

Para melhor compreensão, confeccionamos a tabela abaixo para que, juntamente com a documentação comprobatória anexa, evidencie e comprove como foi aplicado no exercício de 2020 o ressarcimento realizado no exercício de 2019, sendo parte da diferença não comprovada durante a análise da Prestação de Contas de Governo - 2020, dentre outros débitos agora identificados.

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO DE 2021		
Descrição		Valor (R\$)
Superávit Financeiro em 31/12/2019 <sup>1</sup> :		R\$ 5.151.844,16
- Oriundo dos Recursos do FUNDEB	R\$ 4.050.981,60	
- Oriundo dos Recursos do Tesouro Nacional (Ordinário)	R\$ 1.100.862,56	
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2020		R\$ 118.485.046,62
(+) Receita de Aplicação Financeira do FUNDEB em 2020		R\$ 15.156,30
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2020		R\$ -
(+) Outros Créditos (transferências, depósitos etc.)		R\$ -
(+) Cancelamento de Passivo Financeiro (RP e Outros) efetuados em 2020		R\$ 142.827,28
<b>= Total de Disponibilidades Financeiras em 2020</b>		<b>R\$ 123.794.874,36</b>
(-) Despesas Empenhadas:		R\$ 120.342.391,86
- Despesas Empenhadas com Recursos do FUNDEB em 2020	R\$ 119.241.529,30	
- Despesas Empenhadas com o Ressarcimento realizado à conta (Recursos do Tesouro Municipal) em 2020 <sup>2</sup>	R\$ 1.100.862,56	
(-) Pagamentos de Passivos Financeiros de Exercícios Anteriores:		R\$ 9.415,31
- Pagamento de Consignações relativas a 2013 efetuado em 2020 <sup>3</sup>	R\$ 81,79	
- Pagamento de Consignações relativas a 2009 efetuado em 2020 <sup>4</sup>	R\$ 9.333,52	
<b>= Superávit Financeiro em 31/12/2020</b>		<b>R\$ 3.443.067,19</b>
(-) Superávit Apurado no Balancete Contábil (Quadro D.2 - Modelo13)		R\$ 3.442.690,82
<b>DIFERENÇA APURADA<sup>5</sup></b>		<b>R\$ 376,37</b>

**OBSERVAÇÕES**

<sup>1</sup> Superávit Financeiro em 31/12/2019 apresentado na Prestação de Contas de Governo - Processo TCE-RJ Nº211.108-9/20.

<sup>2</sup> Em anexo, estamos encaminhando os relatórios contendo a documentação comprobatória não enviada na oportunidade do envio da Prestação de Contas de Governo - Exercício de 2020 - processo TCE-RJ Nº210.692-5/21

<sup>3</sup> Da Diferença (R\$ 1.110.654,54) apurada pelo Tribunal de Contas pela ausência da documentação comprobatória, resta cerca de R\$376,37 ainda não identificada no prazo estipulado.

Como observado, acrescentamos a informação e relatórios complementares de que, além dos R\$119.241.529,30 já comprovados anteriormente, ocorreram o empenhamento de R\$1.100.862,56 [Fonte: 1 = Tesouro Municipal) e o seu pagamento através da(s) conta(s) de movimentação do FUNDEB. Ocorreram também pagamentos de pensões alimentícias oriundas dos exercícios de 2009 e 2013 cujos relatórios comprovantes estão em anexo. Devido ao exíguo prazo estabelecido, não nos foi possível obter informações e relatórios quanto aos R\$376,37 restantes a serem identificados junto as instituições bancárias e o Setor de Tesouraria.”

**Análise:** objetivamente, a defesa se resume nas seguintes considerações:

a) A divergência apurada se deve ao ressarcimento à conta do FUNDEB no valor de R\$ 1.100.862,56 em face da determinação constante da Prestação de Contas do exercício de 2014 (processo TCE-RJ nº. 214.097-2/15). No entanto, até a análise das contas de 2015, não foi comprovado o atendimento às citadas decisões, o que motivou a abertura de Procedimento Autônomo de Apuração (processo TCE/RJ nº 202.286-3/2017);

b) *Conforme é passível de verificação, o Procedimento Autônomo de Apuração constatou a **devolução integral (R\$1.100.862,56), à conta do FUNDEB**, somente em 2019;*

c) *O jurisdicionado reafirma que o superávit financeiro do FUNDEB do exercício de 2019 incorpora o ressarcimento, constituindo o valor de R\$5.151.844,16, sendo R\$4.050.981,60 nas Fontes de Recursos 9 e 10 (Recursos do FUNDEB) e R\$1.100.862,56 na Fonte 1 (Recurso Ordinário depositado);*

d) *Esclarece que o Sistema informatizado de Contabilidade e Orçamento Público utilizado pelo Município de Itaboraí utiliza o mecanismo de origem/destinação para controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público conceitua como sendo o mecanismo que permite a identificação tanto da origem quanto da destinação dos recursos legalmente vinculados a órgão, fundo e/ou a despesa, razão pela qual não foram evidenciadas as despesas relacionadas ao FUNDEB oriundas da fonte Tesouro Municipal;*

e) *Apresentam às fls. 3135, o razão das despesas em Ensino Fundamental – subfunção 361 - totalizando R\$1.100.862,56, empenhados na Fonte de Recursos (F.R) 1 – Tesouro Municipal;*

f) *Estas considerações esclareceriam parcialmente a divergência de R\$1.110.654,54 entre o valor do superávit financeiro apurado pelo Corpo de Auditoria – R\$4.553.345,06 do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 – R\$3.442.690,82, fls. 1.445, para o exercício de 2021, restando ainda a justificar o montante de R\$9.791,98. Outrossim, esclarece ainda o pagamento de R\$9.415,31 de consignações de exercícios anteriores (fls. 3044), não informado anteriormente, restando ainda a esclarecer o montante de R\$376,67.*

*Apresentado o resumo passamos a promover as considerações sobre as razões defesa.*

*O jurisdicionado foi capaz de esclarecer a origem da divergência. A pergunta que se sucede é: seu esclarecimento foi capaz de elidir a irregularidade?*

*Não se trata de pergunta simplória pelas razões que se seguem.*

a) *Foi verificado o ressarcimento do montante de R\$1.100.862,56 à conta do FUNDEB. A leitura do processo TCE/RJ nº 202.286-3/17 resta claro a exigência dos depósitos à conta do FUNDEB. Portanto, ainda que tenham sido oriundos da fonte Tesouro, pertenciam ao FUNDEB.*

b) *O Jurisdicionado reafirma o superavit do FUNDEB em 31/12/2019 (R\$5.151.844,16), constituído também com o valor ressarcido.*

c) *Restaria estabelecer se haverá acolhimento, ou não, da justificativa do sistema contábil, apropriando os recursos pela origem. Este é ponto focal!*

*In casu, entende-se que houve erro de classificação dos recursos pois, ao transferir recursos da fonte Tesouro, dever-se-ia reclassificar os depósitos como fonte FUNDEB. Isto não foi feito. Todavia, este erro de classificação, em nosso sentir, não possui o condão de justificar a irregularidade. Outrossim, ainda se verifica que todo o montante transferido foi empenhado, não havendo saldo para o exercício seguinte a impactar a prestação de contas do exercício de 2021, a ser examinada em 2022. Ademais, os*

---

*empenhos foram para despesas passíveis de serem computados ao FUNDEB (no percentual de 40%).*

*Portanto, in casu, entende-se que a justificativa saneou a irregularidade.*

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

O Ministério Público de Contas manifesta-se no mesmo sentido.

Acompanho, destarte, o posicionamento das instâncias instrutivas, para acolher as razões de defesa do responsável e afastar a irregularidade inicialmente apontada.

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

## **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.*

Cumpre 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* se encontra 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 Constituição Federal, 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 Constituição Federal, 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 28 — Sigfis X Contabilidade Saúde**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	186.648.777,77

Contabilidade – Anexo 8 - Consolidado

186.648.777,77

**Diferença**

**0,00**

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls. 758/762 e Relatório Analítico Saúde – fls. 2.401/2.429.

De acordo com o cálculo efetuado pelo Corpo Técnico desta Corte, foram identificadas despesas, no montante de R\$ 3,03 milhões, que não deveriam ser consideradas no cálculo do limite dos gastos, por não terem sido despesas executadas diretamente pela Prefeitura, em desacordo com o art. 2º, parágrafo único c/c art. 14 da Lei Complementar nº 141/12, razão pela qual faço constar, a esse respeito, **Ressalva 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 21 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa**

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
<b>Despesas gerais com saúde</b>		
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>172.487.797,65</b>	<b>7.403.297,51</b>
Pessoal e Encargos Sociais	75.973.841,95	188.402,27
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	96.513.955,70	7.214.895,24
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>4.749.202,27</b>	<b>2.008.480,34</b>
Investimentos	4.749.202,27	2.008.480,34
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>177.236.999,92</b>	<b>9.411.777,85</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>	<b>186.648.777,77</b>	
<b>Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo</b>		
	<b>Despesas pagas</b>	<b>RP processados e RP não processados</b>
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>112.002.614,15</b>	<b>8.822.777,44</b>

Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	95.384.351,63	6.640.579,96
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	16.618.262,52	2.182.197,48
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>3.033.094,26</b>	<b>383,17</b>
<b>(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa</b> (fonte impostos e transferências)	<b>NA</b>	<b>188.019,10</b>
<b>(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa</b> (fonte impostos e transferências)	<b>NA</b>	<b>400.598,14</b>
<b>(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>4.510.701,11</b>	<b>0,00</b>
<b>(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)</b>	<b>119.546.409,52</b>	<b>9.411.777,85</b>
<b>(M) Total das despesas com saúde não computadas</b>		<b>128.958.187,37</b>

<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)</b>		<b>57.690.590,40</b>
--	--	----------------------

**Fonte:** Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1.579 e 1.585/1.590, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls.1.591 e 1.592/1.601, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 1.602/1.603 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1.633/1.635; Despesas realizadas pela Prefeitura Municipal – fls.2.806.

**Nota 1:** o Município inscreveu o montante de R\$400.598,14 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 Nº 141/12.

**Nota 2:** o Município inscreveu o montante de R\$188.402,27 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 Nº 141/12 (o valor apurado diverge do Balancete de Verificação em 31/12/2020 – 188.019,10 (fls.1.602). Porém a divergência apresentada não apresenta materialidade para maiores considerações.

**Nota 3:** Na linha H registra-se a dedução, no valor de R\$3.033.094,26, referente a despesas com saúde executadas diretamente pela Prefeitura Municipal.

Verifico, contudo, que o Município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como parte dos recursos utilizados a fonte “1 – Tesouro Municipal”. Assim, alinho-me ao entendimento das instâncias instrutivas no sentido de que o Município deve segregar as fontes de recursos, utilizando, na aplicação de gastos com Saúde, para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, haja vista que a fonte “1 – Tesouro Municipal” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Dessa forma, a esse respeito, faço constar **Ressalva e Determinação** na conclusão de meu Voto, em conjunto com a relacionada à Educação, por terem a mesma natureza.

#### 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 22 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS**

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	263.436.117,26
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.515.728,48
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas</b> (base de cálculo da saúde) <b>(A-B-C)</b>	<b>257.920.388,78</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	62.201.291,51
(F) Restos a pagar processados 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	4.510.701,11
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>57.690.590,40</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>22,37%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls. 763/787, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. fls. 1.579 e 1.585/1.590, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 1.591 e 1.592/1.601, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 1.602/1.603, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1.633/1.635 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 2.430/2.433.

**Nota 1:** as Emendas Constitucionais nºs 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 valor aplicado em Saúde corresponde a 22,37% das receitas de impostos e transferências de impostos, cumprindo, desse modo, o mandamento previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

Ainda sobre o assunto, o Corpo Técnico, em sua instrução, constata que a da Lei Orgânica Municipal não estabelece percentual mínimo de gastos na matéria.

O Corpo Instrutivo informa, ainda, que não foi cumprido o disposto no art. 2º, parágrafo único, c/c art. 14, ambos da Lei Complementar nº 141/12, vez

que os gastos foram geridos não apenas pelo Fundo Municipal de Saúde (98,19% dos gastos), como preconiza a Lei, mas também de maneira direta pela Prefeitura Municipal (1,81% dos gastos), razão pela qual incluo, em meu Voto, **Ressalva e Determinação**, em conjunto com a apontada no subitem 2.8.8.2.

Em prosseguimento, quanto ao parecer do Conselho Municipal de Saúde, o Corpo Técnico tece as seguintes considerações:

*O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer às fls. 1.629/1.632, opinou favoravelmente pela aprovação com ressalvas e determinações quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei Nº 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar Nº 141/12.*

### 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), foi de 242.543 no Município de Itaboraí.

**Tabela 23 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019**

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2019	VALOR (R\$)
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	37.572.463,25
1112.04.00 - IRRF	18.563.545,99
1112.08.00 - ITBI	4.900.323,82
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	62.704.447,82
Outros Impostos	0,00

1120.00.00 - TAXAS	12.004.281,30
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	13.635.407,69
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	0,00
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>149.380.469,87</b>
<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	70.033.968,21
1721.01.05 - ITR	900.246,02
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	57.149.942,17
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	12.226.524,75
1722.01.04 - IPI - Exportação	1.487.828,08
1722.01.13 - CIDE	161.606,71
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>141.960.115,94</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>0,00</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>291.340.585,81</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>6,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>17.480.435,15</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS</b>	<b>0,00</b>
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2020 ( F + G )</b>	<b>17.480.435,15</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1.660/1.683 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls. 1.065/1.067.

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

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

Tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas e considerando que tal posicionamento repercutirá na apreciação das Contas de Governo, o Plenário desta Corte determinou a Expedição de Ofício a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, alertando-os acerca da adoção da nova metodologia, que passará a ser observada nas Prestações de

Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.

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

#### 2.8.9.1 Verificação do Cumprimento do Limite

Consoante Decisão no Processo TCE-RJ nº 203.065-7/05, as contribuições previdenciárias cobradas dos servidores para custeio dos regimes próprios de previdência e assistência, caso existam, deverão ser excluídas do cômputo do cálculo do limite 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 24 — Repasse Permitido x Repasse Recebido**

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
17.480.435,15	17.208.835,22

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1.077.

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

Consoante a Lei Orçamentária e o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2020 registrou o montante de R\$ 17,48 milhões.

Comparando esse valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, verifica-se o repasse em montante inferior, não tendo sido observado o previsto no art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, como apresentado a seguir:

**Tabela 25 — Orçamentação e Execução do Repasse**

Orçamento final da Câmara	Repasse recebido	Repasse recebido abaixo do orçamento final da Câmara C = (A-B)
17.480.422,15	17.208.835,22	271.586,93

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls.1.074/1.076 e 1.077.

Quanto ao fato, o Corpo Técnico manifestou-se nos termos a seguir colacionados:

*Observa-se às fls. 1.684 que a Câmara de Itaboraí devolveu à Prefeitura o valor de R\$55.859,06 em 30/12/2020.*

*Desta forma, constata-se que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo, de R\$17.152.976,16, foi inferior ao repasse recebido, evidenciando que os recursos transferidos foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento da Câmara.*

O Ministério Público de Contas manifesta-se em igual sentido.

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

**Tabela 26 - Unidades Gestoras**

<b>Unidades Gestoras</b>	<b>DATA DA ENTREGA</b>
Prefeitura Municipal	12/02/2021
Fundo Municipal de Saúde	10/02/2021
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	10/02/2021
Fundo Municipal de Assistência Social	10/02/2021
Fundo Mun. Iluminação Pública Itaboraí	10/02/2021
Fundo Mun. Meio Ambiente Itaboraí	10/02/2021
Fundo Mun. Esporte e do Lazer Itaboraí	10/02/2021
Fundo Espc. Arrec. Procuradoria Itaboraí	10/02/2021
Companhia de Desenvolvimento Itaboraí	10/02/2021
Fundo Mun. Educação Itaboraí	10/02/2021
Fundo Mun. Trânsito Itaboraí	10/02/2021
Fundo Mun. Desenv. Agropecuário Itaboraí	10/02/2021
Fundação Educacional Itaboraí	10/02/2021

**Fonte:** Relatório extraído do Sistema de Recebimentos de Dados do Sigfis – fls. 2.449.

---

## 2.9.2 Dos Resultados

### 2.9.2.1 Contratos Formalizados

Em análise efetuada na Relação de Contratos fornecida pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248/08 deste Tribunal, verifico o registro do valor total contratado de R\$ 43.758.632,85 (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”), dos quais R\$ 10.945.962,13 foram empenhados.

No entanto, constato o valor de R\$ 17.980,00 considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 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\$ 2.173.307,31**, e o em RP Não Processados, de **R\$ 17.490.305,95**, sendo o montante de **R\$ 1.667.716,72** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da LRF.

Saliento que o montante de **R\$ 75.032,50**, 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 Lei Complementar nº 101/00, incluído pela Lei Complementar nº 173/20.

#### 2.9.2.3 Despesas Realizadas Não Inscritas em Restos a Pagar

O Corpo Instrutivo registra que, em conformidade com o relatório apresentado pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal, há o montante de **R\$ 18.175.734,87** referente as despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar.

No entanto, tais valores não serão considerados por estarem relacionados a despesas relativas a anulações de saldos de dotações e a outros cancelamentos devidamente justificados.

#### 2.9.2.4 Reconhecimento/Confissão de Dívidas

O Corpo Instrutivo destaca que as despesas decorrentes de atos e/ou termos de reconhecimento ou confissão de dívida, ajuste de contas ou similares, não processadas em época própria, totalizaram **R\$ 565.176,99** (Planilha: Dívidas Consideradas, conforme informado pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal).

Contudo, verifico que tais valores referem-se a despesas já empenhadas, motivo pelo qual deixam de ser considerados.

#### 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 27 - Balanço Patrimonial x SIGFIS/Del. 248/08**

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2020 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	181.289.273,18
(B) Regime Próprio de Previdência	20.668.296,65
(C) Câmara Municipal	145.335,28
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	20.461.146,53
<b>(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)</b>	<b>140.014.494,72</b>
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248	127.296.191,39
<b>(G) Diferença (E-F)</b>	<b>12.718.303,33</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 902/912, Balanço Patrimonial da Câmara, fls.1.078/1.079, Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 1.098/1.099, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1.118/1.121, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do Sigfis (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 2.624 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 2.802.

Observo uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248. Dessa forma, será utilizado o valor apurado ajustado com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal (R\$ 140.014.494,72), 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.

Outrossim, em face da divergência, no montante de R\$ R\$12.718.303,33, apresentada entre o valor das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/DEL.248/08, faço constar **Ressalva e Determinação** na conclusão de meu Voto.

### 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 28 – 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	96.007.124,25
(B) Regime Próprio de Previdência	842.328,05
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	43.082,12
(E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20	75.032,50
(F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020	1.667.716,72
<b>(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F)</b>	<b>93.378.964,86</b>
(H) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248	153.858.858,93
<b>(I) Diferença (G-H)</b>	<b>-60.479.894,07</b>

**Fonte:** Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 902/912, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1.078/1.079, Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 1.098/1.099, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1.118/1.121, Relatório de Passivos de Convênios extraído do Sigfis (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 2.624, Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/20, fls. 2.726/2.801, Planilha complementar RPs Cpvld-19, fls.2.511, e Planilha de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 2.803.

**Nota:** 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\$ 93.378.964,86), 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\$ 60.479.894,07, será considerada como **Ressalva 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 29 - 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)
140.014.494,72	93.378.964,86	46.635.529,86

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)
46.635.529,86	1.685.696,72	<b>44.949.833,14</b>

**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. 2.804.

**Nota:** composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		1.685.696,72	Todas as Planilhas constam em anexo (fls. 2.450/2.453; 2.726/2.801; 2.454/2.509; 2.510).
Contratos Formalizados a partir de 01/05	17.980,00		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	R\$ 1.667.716,72		
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 análise 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 30 — Receitas de *Royalties***

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>22.456.800,92</b>
Compensação financeira de recursos hídricos			
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		44.803,28	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	17.139.652,06		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	4.288.145,81		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	984.199,77		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>3.888.695,00</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>26.345.495,92</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>86.035,48</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>26.431.531,40</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal Nº 4.320/64 – fls. 763/787.

**Nota:** o valor da receita total consignado no quadro acima não contempla os valores arrecadados decorrentes de *royalties* recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal Nº 13.885/2019.

O Corpo Instrutivo informa que o Município registrou o montante de R\$ 4.288.145,81 como receita proveniente de participação especial. Contudo, em consulta ao *site* da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), constatou-se que o valor decorre do excedente da produção, indicando, assim, que o Município apropriou, indevidamente, nos códigos de receita, os valores referentes à arrecadação dos recursos de *royalties*.

Nesse sentido, em face da apropriação indevida da arrecadação dos recursos de *royalties* nos códigos de receita, acompanho a instância instrutiva e faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação**.

### 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 31 - Receitas de *Royalties* - Lei nº 12.858/13**

Receitas de <i>Royalties</i> - Lei Federal nº 12.858/2013	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal nº 12.858/2013	738.407,28

Fonte: Quadro F.3– fls. 1466.

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

**Tabela 32 — Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties***

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>25.147.836,45</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	25.147.836,45	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>2.226.936,12</b>
Investimentos	2.226.936,12	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>27.374.772,57</b>

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 1.636 e 1.637/1.644.

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 nº 204.885-3/19 e nº 214.567-3/18, o Plenário desta Corte, nas Sessões de 24/07/2019 e de 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 receita 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 91,87% dos recursos de *royalties* em despesas correntes e 8,13% 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 33 — 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 nº 12.858/2013	738.407,28
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	184.601,82
Aplicação de Recursos na Saúde	88.277,33
% aplicado em Saúde	11,96%
Saldo a aplicar	96.324,49
Aplicação Mínima na Educação – 75%	553.805,46
Aplicação de Recursos na Educação	571.803,63
% aplicado em Educação	77,44%
Saldo a aplicar	-17.998,17

Fonte: Quadro F.3 – Quadro F.3 – fls. 1.649/1.654.

Sobre o tema, o Corpo Técnico, em sua análise inicial, argumenta:

*Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou 11,96% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal Nº 12.858/2013 na saúde e 77,44% na educação, não atendendo, em relação à saúde, o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.*

*No entanto, considerando que a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações prevista na legislação, ficando o saldo remanescente da área da saúde a ser aplicado no exercício seguinte, tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação Nº 12.***

O MPC, em seu parecer, adota a mesma conclusão do Corpo Instrutivo.

Em que pese o entendimento das instâncias instrutivas nestes autos, em Decisão Monocrática de 24/09/2021, inseri o descumprimento ao disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13 no rol de Irregularidade capaz de macular as contas do responsável.

Após análise dos argumentos da defesa, o Corpo Técnico mantém seu entendimento, manifestando-se nos seguintes termos:

**IRREGULARIDADE Nº 03 (inserida pelo 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 25% na área da Saúde.*

**Razões de Defesa:** O jurisdicionado apresenta sua defesa às fls. 3046/3049, apoiado na manifestação do Departamento de Contabilidade da Secretaria Municipal de Fazenda e Tecnologia, na forma que se segue, reproduzida o mais fidedignamente possível:

*Como objetivo de subsidiarmos a atual gestão municipal na oportunidade de manifestação concedida pela Egrégia Corte, buscamos no sistema informatizado de gestão orçamentária, financeira e contábil do município, relatórios e maiores informações para melhor evidenciar e, por fim, esclarecer a aplicação da parcela das receitas provenientes dos Royalties 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 25% na área da Saúde, apontado no relatório do Corpo Instrutivo do 3º CAC e incluído pelo Relator como sendo a IRREGULARIDADE Nº3, como segue:*

*Conforme a Lei 2.856, de 05 de novembro de 2019 (Lei Orçamentária Anual), os ingressos e dispêndios relativo a tais recursos são evidenciados pela Fonte de Recursos 44- Royalties - Lei 12.858/13 - Saúde.*

*Evidenciamos a totalização dos registros da execução orçamentária desta fonte de recursos no quadro a seguir, em dois momentos: Até o mês de entrega da Prestação de Contas de Governo e após a entrega da mesma.*

Até o mês de entrega da Prestação de Contas de Governo (Abril/2021):

Fonte de Recursos 44 – Royalties – Lei 12.858/13 – Saúde			
	2019	2020	2021 (até Abril)
Repasses:	401.612,73	735.654,72	193.265,08
	25%	25%	25%
Receita:	100.403,18	183.913,68	48.316,27
Rendimento:	0,00	726,15	805,68
<b>Saído a Aplicar</b>	<b>100.403,18</b>	<b>184.638,83</b>	<b>49.121,95</b>
Despesa:			
Empenhada	0,00	217.977,33	0,00
Liquidada	0,00	88.277,33	0,00
Saído	100.403,18	196.764,68	245.886,63

Constata-se que do total dos ingressos do recurso no exercício de 2019 (R\$ 401.612,73), cerca de R\$100.403,18 (R\$ 412.612,73 x 25%) foram vinculados para aplicação na área da Saúde, com fonte específica, sendo em grande parte repassado no referido exercício financeiro ao Fundo Municipal de Saúde, mas sem registro de sua execução orçamentária.

Do total recebido no exercício de 2020 (R\$735.654,72), cerca de R\$ 184.638,83 (R\$ 735.654,72 x 25%) foram vinculados para aplicação na área da Saúde, com fonte específica, com registro de interferências financeiras mensais para o Fundo Municipal de Saúde. Os relatórios evidenciam que foram empenhados cerca de R\$217.977,33 (dos R\$ 284.316,86 recebidos acumuladamente 2019/2020) e liquidados R\$88.277,33, permanecendo a respectiva disponibilidade financeira em bancos para término da liquidação da despesa e seu pagamento no exercício seguinte. Através dos Decretos Municipais nº 103/2020, 144/2020, 145/2020 e 146/2020 foram abertos créditos por superávit financeiro, excesso de arrecadação e suplementação por anulação para movimentação deste recurso (relatório anexo).

Até o mês (Abril) da entrega da Prestação de Contas no exercício de 2021, os ingressos somavam-se (R\$193.265,08), onde cerca de R\$48.316,27 (R\$193.265,08 x 25%) foram vinculados para aplicação na área da Saúde, com fonte específica, com registro de interferências financeiras para o Fundo Municipal de Saúde. Sem registro de sua aplicação no presente exercício ou execução da liquidação do Restos a Pagar Não Processado.

Após o mês de entrega da Prestação de Contas de Governo (Abril/2021):

Fonte de Recursos 44 – Royalties – Lei 12.858/13 – Saúde			
	2019	2020	2021
Repasses:	401.612,73	735.654,72	435.049,62
	25%	25%	25%
Receita:	100.403,18	183.913,68	108.762,41
Rendimento:	0,00	725,15	2.369,84
<b>Saldo a Aplicar</b>	<b>100.403,18</b>	<b>184.638,83</b>	<b>111.132,25</b>
Despesa:			
Empenhada	0,00	217.977,33	88.754,87
Liquidada	0,00	88.277,33	218.454,87
Saldo	100.403,18	196.764,68	89.442,06

Após a entrega da Prestação de Contas de Governo - Exercício de 2020, foram empenhados cerca de 81,60% dos recursos recebidos em 2021, destes 100% liquidados. O valor liquidado de R\$ 218.454,87, corresponde a execução da liquidação dos Restos a Pagar de 2020, no valor de R\$ 129.700,00 mais R\$ 88.754,87 relativos ao exercício de 2021. Hoje, considerando que não há mais do que se falar de aplicação dos recursos de 2019 (100% aplicados), restam cerca de R\$67.064,68 para ser empenhados e liquidados dos recursos oriundos de 2020, enquanto dos recursos recebidos no exercício de 2021, cerca de

---

*R\$20.007,54. Seguem relatórios de execução orçamentária extraídos do Sistema de Contabilidade e Orçamento Público do Município de Itaboraí corroborando os dados informados para elucidação de sua composição.*

*(...)*

*Observação, as linhas do 'Saldo' correspondem aos valores ainda a serem aplicados nos exercícios, considerando os valores liquidados e a remuneração dos depósitos bancários.*

**Análise:**

*Trata-se de irregularidade acrescida pelo Douto Conselheiro Relator Rodrigo Melo do Nascimento, em sua Decisão Monocrática.*

*Os elementos trazidos aos autos deverão contribuir na formação de juízo de valor para a decisão sobre a emissão do parecer prévio.*

*Por fim, cumpre salientar que a presente irregularidade acrescida pelo Conselheiro Relator, guarda relação com a análise promovida anteriormente pelo Corpo de Auditoria (fls. 2891/2892), que gerou as Impropropriedades e Determinações nº 12 e 13 (fls. 2914). Considerando que não houve a aplicação dos recursos em despesas distintas daquelas previstas na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado nos exercícios seguintes, após reanálise, restou mantida a posição anteriormente levada a efeito, constituindo agora ressalva na sugestão de parecer prévio.*

O Ministério Público de Contas manifesta-se em igual sentido.

Diante da análise empreendida, verifico que o argumento apresentado pelo responsável de que estão sendo adotadas medidas para o pleno e adequado cumprimento da Lei nº 12.858/13, demonstra uma atuação voltada para concretização material e efetiva da finalidade insculpida na norma. Não há inércia do gestor, mas a atenção aos princípios da legalidade, da eficiência e, especialmente, do interesse público.

Por certo, há uma situação excepcional decorrente do reconhecimento, por intermédio do Decreto Legislativo nº 06, de 20/03/2020, do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública, ensejando uma realidade atípica, com reflexos práticos no exercício de 2020.

Somando a isso, como bem observado pelo Corpo Instrutivo, a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações prevista na legislação, não havendo desvio do pretendido pela Lei nº 12.858/13.

Assim sendo, acompanho as instâncias instrutivas e acolho as razões de defesa apresentadas quanto à Irregularidade inicialmente inserida por mim.

Ainda versando sobre a aplicação dos recursos nos percentuais fixados na Lei nº 12.858/13, as instâncias instrutivas acrescentam que não foi constatada a comprovação da aplicação daqueles recebidos em 2018 e 2019, apesar do determinado por esta Corte no exame das Contas do Município referentes ao exercício de 2019.

Diante do exposto, considerando que não houve a aplicação dos recursos em despesas distintas daquelas previstas na legislação, ficando o saldo remanescente a ser utilizado nos exercícios seguintes, faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

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 específico para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei nº 12.858/13.

### 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 34 — Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 13.885/19**

<b>Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> – Cessão Onerosa (Recebidos em 2019)</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>
Recursos de <i>Royalties</i> <i>Recebidos</i> no Exercício de 2019, a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal Nº 13.885/2019	3.431.301,01
Retenção referente à diferença da Contribuição ao PASEP - dezembro/2019	(33.700,24)
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) em Investimentos	443.992,03
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) na Previdência	0,00
<b>Total Aplicado</b>	<b>443.992,03</b>
Saldo a aplicar	2.953.608,74

Fonte: Quadro F.4 – fls.1.655/1.659, PC/2019 e fls. 1.642/1.644.

Observo que o Poder Executivo, dos recursos recebidos, destinou R\$ 443.992,03, para investimentos, restando um saldo a aplicar, no montante de R\$ 2.953.608,74, observando o previsto no art. 1º, § 3º, da Lei nº 13.885/19.

### 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, para que tome ciência do exame empreendido nestas Contas e adote as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

---

### 2.11.1 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.

O “Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno” foi encaminhado, informando, de modo adequado, todas as ações e providências visando à correção das irregularidades e/ou impropriedades verificadas no exercício de 2019.

Quanto a tais fatos, o Corpo Instrutivo destaca que, conforme avaliação efetuada no sobredito Relatório de Acompanhamento, do total de 21 (vinte e uma) Determinações, 8 (oito) foram consideradas cumpridas (38,09% do total), 10 (dez) foram parcialmente cumpridas (47,62% do total) e 3 (três) não tiveram seu cumprimento efetivado (os demais 14,29%).

A esse respeito, faço constar **Ressalva** e **Determinação** na conclusão do Voto.

### 2.11.2 Certificado de Auditoria

Em conclusão, o Corpo Instrutivo destaca que o Certificado de Auditoria, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas, com Ressalvas e Recomendações e determinação, do Chefe de Governo do Município de Itaboraí.

Destaco que foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

## 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 nº 204.885-3/19 e nº 214.567-3/18, nas Sessões Plenárias de 24/07/2019 e de 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; e

**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,

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

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo:

- ✓ Pela inclusão da Ressalva nº 13 e respectiva Determinação propostas pelo Ministério Público de Contas, em seu parecer;
- ✓ 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 Ressalva, da Irregularidade nº 2 e respectiva Determinação 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 exclusão da Determinação de pronunciamento de forma conclusiva no item de Comunicação ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno;
- ✓ Na inclusão, na Comunicação ao atual Prefeito, de 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 FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo do então Chefe do Poder Executivo Município de Itaboraí, Sr. Sadinoel Oliveira Gomes Souza, referentes ao exercício de 2020, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

**RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

**RESSALVA Nº 1**

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.

**DETERMINAÇÃO Nº 1**

Implementar ações visando à adoção de procedimentos e à estruturação da gestão dos impostos municipais para sua instituição, previsão e efetiva arrecadação, requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, e o pleno atendimento do art. 11 da Lei Complementar nº 101/00, conforme detalhamento nos Processos TCE-RJ nº 224.498-5/20 (ISS) e nº 224.546-8/20 (IPTU e ITBI).

---

### **RESSALVA Nº 2**

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$ 16.263.510,10 , em desacordo com a Lei nº 9.717/98.

### **DETERMINAÇÃO Nº 2**

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a referida Lei.

### **RESSALVA Nº 3**

O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Regime Próprio de Previdência Social do Município foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

### **DETERMINAÇÃO Nº 3**

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.

### **RESSALVA Nº 4**

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação , não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por serem despesas estranhas aos gastos com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício

na rede pública, sob regime estatutário, considerados na parcela de 60% dos recursos do Fundeb:

Data do empenho	Nº do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
06/07/2020	1.271	Referente despesas com a contratação de Empresa para prestação dos serviços na Gestão e Apoio a Educação com mão de obra especializada, conforme solicitação as fls.631. Processo no:313/2017	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb - 60%	342.070,79	342.070,79
07/07/2020	1.276	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de limpeza nas unidades escolares da rede municipal de ensino, conforme solicitação as fls.596. Processo no:312/2017 vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb - 60%	498.186,36	498.186,36
05/10/2020	1.971	Referente despesas com contratação de Empresa para prestação dos serviços de limpeza nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, referente ao mês de setembro de 2020, conforme solicitação as fls.688. Processo no.:312/2017 - vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb - 60%	757.061,58	757.061,58
05/10/2020	1.972	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, referente ao mês de setembro de 202, conforme solicitação as fls 703. Processo no.:405/2017 - vol.2	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb - 60%	933.257,71	933.257,71
05/10/20	1.973	Referente despesas com a contratação de Empresa para prestação dos serviços na Gestão e Apoio a Educação com a mão de obra especializada, referente ao mês de setembro de 2020, conforme solicitação as fls.727. Processo no: 313/2017 - vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb - 60%	1.353.052,19	1.353.052,19
03/11/2020	2.132	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços na gestão e apoio a Educação com mão de obra especializada, conforme solicitação as fls.757. Processo no: 313/2017 vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA,	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb - 60%	1.356.363,54	1.356.363,54

03/11/2020	2.133	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de limpeza nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, conforme solicitação as fls.717. Processo no: 312/2017 vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb - 60%	756.916,78	756.916,78
03/11/2020	2.134	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas unidades escolares da rede municipal de ensino, referente ao mês de outubro de 2020, conforme solicitação as fls.735. Processo no: 405/2017 vol.2	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb - 60%	286.510,65	286.510,65
03/11/2020	2.135	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas unidades escolares da rede municipal de ensino, referente ao mês de outubro de 2020, conforme solicitação as fls.735. Processo no: 405/2017 vol.2	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb - 60%	640.000,00	640.000,00
02/10/2020	2.507	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços na gestão e apoio a Educação com mão de obra especializada, relativo ao mês de novembro de 2020, conforme solicitação as fls.781, Processo no: 313/2017 vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb - 60%	1.497.362,89	1.497.362,89
02/10/2020	2.508	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas unidades escolares da rede municipal de ensino, referente ao mês de novembro de 2020, conforme solicitação as fls.759. Processo no: 405/2017 vol.2	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb - 60%	958.563,06	958.563,06
02/12/2020	2.509	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de limpeza nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, relativo ao mês de novembro de 2020, conforme solicitação as fls.739. Processo no: 312/2017 vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb - 60%	760.408,00	760.408,00

28/12/20	2.722	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação de serviços na gestão e apoio a Educação com mão de obra especializada, relativo ao mês de dezembro de 2020, conforme solicitação as fls. 806. Processo no.: 313/2017 - Vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Ensino Infantil	Transferências do Fundeb - 60%	1.170.140,65	1.170.140,65
28/12/2020	2.732	Referente despesas com a contratação de empresa para prestação dos serviços na gestão e apoio a Educação com mão de obra especializada, relativo ao mês de dezembro de 2020, conforme solicitação as fls. 806. Processo no.: 313/2017 - Vol.1	FORCA UNIAO-COOP.DE TRAB.E SERV.LTDA	Educação Infantil	Transferências do Fundeb - 60%	128.227,91	128.227,91
28/12/2020	2.739	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de preparo de merenda nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, relativo ao mês de dezembro de 2020, conforme solicitação as fls.789. Processo no: 405/2017 vol.2	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb - 60%	958.561,62	958.561,62
28/12/2020	2.741	Referente despesas com contratação de empresa para prestação dos serviços de limpeza nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino, relativo ao mês de dezembro de 2020, conforme solicitação as fls.765. Processo no: 312/2017 vol.1	CONFAZ - COOPERATIVA DE TRABALHO LTDA	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb - 60%	760.413,36	760.413,36
<b>TOTAL</b>						<b>13.157.097,09</b>	<b>13.157.097,09</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 2.359/2.400.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 4**

As despesas com recursos do Fundeb devem observar os parâmetros da Lei nº 14.113/20, com as diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96.

#### **RESSALVA Nº 5**

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por serem identificadas como gastos com verbas de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação

básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, considerados na parcela de 60% dos recursos do Fundeb:

Data do empenho	Nº do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado - R\$	Valor Pago - R\$
21/02/2020	508	Valor referente a folha de pagamento do Mês 02/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo. Processo n.:0837/2020 vol. 0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	198.240,87	198.240,87
25/03/2020	747	Valor referente a folha de pagamento do Mês 03/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 1112/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	195.799,20	195.799,20
28/04/2020	903	Valor referente a folha de pagamento do Mês 04/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo n.: 1272/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	197.774,40	197.774,40
27/05/2020	1060	Valor referente a folha de pagamento do Mês 05/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo n.: 1484/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	199.677,40	199.677,40

25/06/2020	1225	Valor referente a folha de pagamento do Mês 06/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 1798/2020 vol. 0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	200.729,40	200.729,40
28/07/2020	1493	Valor referente a folha de pagamento do Mês 07/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 2167/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	199.365,40	199.365,40
26/08/2020	1705	Valor referente a folha de pagamento do Mês 08/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 2474/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	198.029,70	198.029,70
25/09/2020	1911	Valor referente a folha de pagamento do Mês 09/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 3042/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	195.235,70	195.235,70

23/10/2020	2.072	Valor referente a folha de pagamento do Mês 10/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº: 3301/2020 vol. 0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	193.700,10	193.700,10
26/11/2020	2.382	Valor referente a folha de pagamento do Mês 11/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº 3571/2020 vol. 0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	194.920,50	194.920,50
18/12/2020	2.659	Valor referente a folha de pagamento do Mês 12/2020 relativo ao auxílio Transporte conforme resumo da folha Em anexo processo nº: 3765/2020 vol.0	Prefeitura de Itaboraí	Ensino Fundamental	Transferências do Fundeb -60%	197.153,50	197.153,50
<b>TOTAL</b>						<b>2.170.626,17</b>	<b>2.170.626,17</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 2.359/2.400.

### **DETERMINAÇÃO Nº 5**

As despesas com recursos do Fundeb devem observar os parâmetros da Lei nº 14.113/20, com as diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96.

### **RESSALVA Nº 6**

Quanto ao encaminhamento das informações sobre os gastos com Educação e Saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a fonte 1 - Tesouro.

### **DETERMINAÇÃO Nº 6**

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

#### **RESSALVA Nº 7**

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do Fundeb, por meio dos Decretos nºs 045/20 e 058/20 (R\$4.050.981,60), não utilizou a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior (R\$5.151.844,16) dentro do prazo previsto, em desacordo com o disposto no art. 21, § 2º da Lei 11.494/07.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 7**

Observar o disposto no art. 25, §3º da Lei nº 14.113/20, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte a totalidade do superávit financeiro do Fundeb, no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos.

#### **RESSALVA Nº 8**

O Município não realizou suas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no art.2º, parágrafo único e no art. 14, ambos da Lei Complementar nº 141/12, conforme tabela a seguir:

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	183.258.344,16	98,19%
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	3.390.433,61	1,81%
<b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo Município no exercício de 2020</b>	<b>186.648.777,77</b>	<b>100%</b>

---

### **DETERMINAÇÃO Nº 8**

As despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao art.2º, parágrafo único e no art. 14, ambos da Lei Complementar nº 141/12.

### **RESSALVA Nº 9**

Divergência, no valor de R\$ 12.718.303,33 , entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 140.014.494,72) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 127.296.191,39).

### **DETERMINAÇÃO Nº 9**

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

### **RESSALVA Nº 10**

Divergência, no valor de R\$ 60.479.894,07 , entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 93.378.964,86) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 153.858.858,93).

### **DETERMINAÇÃO Nº 10**

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

### **RESSALVA Nº 11**

Inconsistência na apropriação dos recursos oriundos dos *royalties* nos respectivos códigos de receitas previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público

---

(MCASP), com reflexo no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei nº 4.320/64.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 11**

Observar a correta apropriação dos recursos dos *royalties* nos códigos de receita previstos no Ementário da Receita anexo ao MCASP.

#### **RESSALVA Nº 12**

O Poder Executivo aplicou 11,96% na Saúde, não atendendo ao percentual previsto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, que fixa o montante de 25% na referida área.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 12**

Aplicar corretamente os recursos dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13, cumprindo os percentuais, conforme determina o § 3º, art. 2º, da citada Lei.

#### **RESSALVA Nº 13**

O Poder Executivo não aplicou recursos dos *royalties*, previstos na Lei Federal nº 12.858/2013, recebidos nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, os quais não foram aplicados na época devida, deixando de atender ao disposto no § 3º, art. 2º, da referida Lei.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 13**

Observar a correta aplicação dos recursos dos *royalties*, devendo ser aplicado o saldo residual de exercícios anteriores, sem prejuízo da aplicação dos recursos recebidos no exercício, na proporção de 75% na área de Educação e 25% na área de Saúde, conforme estabelece o § 3º, art. 2º, da Lei nº 12.858/13.

#### **RESSALVA Nº 14**

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

---

#### **DETERMINAÇÃO Nº 14**

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

#### **RESSALVA Nº 15**

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 15**

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 para a 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 – COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Itaboraí, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que tome ciência da Decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no art. 74 da Constituição Federal e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

---

**III – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, ao atual Prefeito Municipal de Itaboraí, 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 Constituição Federal;

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, deverá ser considerado 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 nº 9.478/97, art. 48; *Royalties* Excedentes – Lei nº 9.478/97, art. 49; *Royalties* em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal nº 12.351/10, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal nº 9.478/97, art. 50;

**IV – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, ao atual titular do Poder Legislativo de Itaboraí, 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 – Por DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SGE)**, para que verifique o cumprimento das regras impostas pela Emenda Constitucional 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 SUBSECRETARIA DAS SESSÕES (SSE)** desta Corte, a fim de que dê ciência imediata à Câmara Municipal de Itaboraí acerca da emissão de Parecer Prévio Favorável às Contas de Governo do Município referentes 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 24 / 11 / 2021.

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
Relator