



**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

**SANTA MARIA MADALENA**

---

**EXERCÍCIO DE 2021**

**RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA**

**PLENÁRIO**

**VOTO GCSMVM**

**PROCESSO TCE-RJ Nº 209.376-6/22**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA MADALENA**

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2021**

**RESPONSÁVEL: Sr. NILSON JOSÉ PERDOMO COSTA**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA MADALENA.  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2021.**

**VERIFICAÇÃO INICIAL, POR PARTE DAS INSTÂNCIAS  
INSTRUTIVAS, DA OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE.  
SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO  
CONTRÁRIO.**

**COMUNICAÇÃO NOS MOLDES DO ART. 45, §§1º E 2º, DO  
REGIMENTO INTERNO.**

**ENCAMINHAMENTO DE MANIFESTAÇÃO ESCRITA E DE  
PROVAS DOCUMENTAIS SUFICIENTES PARA AFASTAR *IN CASU*  
A IRREGULARIDADE.**

**EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO  
DAS CONTAS COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E  
RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO ATUAL RESPONSÁVEL  
PELO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO  
ATUAL PREFEITO. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PRESIDENTE DA  
CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA MARIA MADALENA.  
ARQUIVAMENTO.**

Versam os autos sobre processo da Prestação de Contas de Governo do chefe do Poder Executivo do Município de Santa Maria Madalena, que abrange as contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal,

**Sr. Nilson José Perdomo Costa**, ora submetida à análise desta Corte para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 08/04/2022, encaminhada em meio eletrônico, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 285/2018. Dessa forma, considerando que o envio ocorreu no interregno de 60 dias a contar da abertura da sessão legislativa (07/02/2022), sua remessa foi tempestiva, considerando o disposto no art. 6º da referida Deliberação, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 325/21.

Inicialmente, o Corpo Técnico, por meio da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, conforme informação de 10/10/2022. Em sua conclusão preliminar, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo de Santa Maria Madalena em razão da **irregularidade** a seguir elencada, com **impropriedades, determinações e recomendações**:

**IRREGULARIDADE N.º 01**

A abertura de créditos adicionais ultrapassou o limite estabelecido na LOA, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da constituição federal de 1988.

A Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal – SUB-CONTAS e a Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE concordaram com a proposição manifestada pela instância técnica.

Em parecer de 31/10/2022, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Henrique Cunha de Lima, corroborou com a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, em razão da irregularidade apontada pelo Corpo Técnico, introduzindo em seu parecer, contudo, outros entendimentos e medidas propostas para que sejam acolhidas por esta Corte.

Por meio de decisão monocrática proferida em 01/11/2022, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso este assim entendesse necessário, em cumprimento ao art. 45, § 1º do Regimento Interno desta Corte.

Em atenção à citada decisão o responsável encaminhou tempestivamente elementos que deram origem ao Doc. TCE-RJ nº 026.637-5/2022.

Em nova manifestação, de 01/12/2022, o Corpo Técnico considerou que os argumentos apresentados pelo jurisdicionado não foram suficientes para afastar a irregularidade e manteve a proposta de **emissão de parecer prévio contrário**.

O Ministério Público de Contas, em 06/12/2022, concordou com a análise realizada pela instância técnica e, ao final, também propôs a **emissão de parecer prévio contrário, com irregularidade, impropriedades, determinações e recomendação**.

Adicionalmente, em 13/12/2022, foram recebidos, **de forma intempestiva**, novos elementos autuados no Doc. TCE-RJ nº 028.986-8/22 em 20/12/2022, por meio do qual foram apresentadas “informações complementares” quanto à irregularidade mantida, as quais foram recepcionadas como novas razões de defesa, **em caráter de exceção**, já que seu exame não importará em dilação da instrução processual.

Conclusos os autos ao gabinete, houve a publicação de pauta especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, nos moldes preconizados pelo art. 123, §3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

## **É O RELATÓRIO.**

### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

No Brasil, o controle da gestão pública ostenta *status* constitucional e é apresentado em três planos distintos: o interno, no âmbito de cada órgão ou instituição; o externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas; e o social, pela sociedade em geral.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro representa um fundamental instrumento de controle externo e técnico sobre a gestão pública. Por meio das diversas funções atribuídas, essa Corte atua com o escopo de permitir o contínuo aperfeiçoamento e a modernização do planejamento e da execução das ações estatais, com vistas a implementar medidas que, em última análise, incrementem a qualidade de vida da população.

Dentre os diversos mecanismos de que o Tribunal de Contas dispõe para fiscalizar a Administração Pública está a emissão de parecer prévio na prestação de contas anual de governo.

A prestação de contas, genericamente considerada, exsurge da natural responsabilidade daquele que administra coisa de outrem. Esse dever de prestar contas é ainda mais manifesto quando se está diante da administração de recursos públicos, que envolve vultosas quantias de

indetermináveis pessoas. A prestação de contas é o meio pelo qual o povo, enquanto verdadeiro titular da coisa pública, pode acompanhar e exercer seu controle social sobre a gestão pública. Nesse contexto, a prestação de contas revela-se como imperativo decorrente do exercício de função pública, conforme explicita o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República:

Art. 70. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Na prestação de contas anual de governo que é apresentado e examinado o desempenho geral das contas públicas no exercício financeiro. Tal análise se dá de forma macroscópica, com fulcro no exame da conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias.

Definido o objeto da presente prestação de contas governo, notadamente uma visão geral acerca dos resultados obtidos pelo Município no exercício de 2021, cabe esclarecer que a análise empreendida por este Tribunal de Contas culmina em parecer prévio, técnico e imparcial, que posteriormente será direcionado à Câmara Municipal para fins de julgamento político e definitivo.

Com enfoque propriamente na prestação de contas do exercício de 2021 e com base nos elementos trazidos aos autos, complementados pelas conclusões do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, que podem ser considerados parte integrante deste voto naquilo que com este não conflite, passa-se a destacar os principais aspectos pertinentes à presente Prestação de Contas do Governo Municipal de Santa Maria Madalena, que embasarão a emissão de parecer prévio, que deve ser conclusivo de modo a oferecer à Casa Legislativa os elementos técnicos necessários para o julgamento das contas do Prefeito.

## **1. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E FISCAIS**

De acordo com o art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64, os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro<sup>1</sup>, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo seus Anexos e quadros demonstrativos. Além disso, compõe o rol de demonstrativos as Notas Explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas.

---

<sup>1</sup> No caso do Balanço Financeiro, muito embora não haja sua previsão nas NBC TSPs, o demonstrativo é de elaboração e publicação obrigatória por força da Lei Federal nº 4.320/64

Essas demonstrações possuem o propósito de representar, de maneira estruturada, a situação patrimonial, financeira e do desempenho da entidade, devendo proporcionar informações úteis para subsidiar a tomada de decisão e a prestação de contas e responsabilização (*accountability*) da entidade quanto aos recursos que lhe foram confiados, motivo pelo qual fazem parte dos documentos de encaminhamento obrigatório a esta Corte para fins de emissão de parecer prévio.

A padronização destes demonstrativos é atualmente atribuição da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, haja vista sua competência prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à consolidação das contas públicas nacionais, bem como a atribuição de órgão central do Sistema de Contabilidade e de Administração Financeira Federal, que lhe é conferida pela Lei nº 10.180/2001.

Neste sentido, as atuais estruturas das demonstrações contábeis foram atualizadas pela Portaria STN nº 438/12, em consonância com os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Desta forma, além da Legislação supramencionada, os Demonstrativos Contábeis, também conhecidos como Demonstrações Financeiras, devem ser elaborados à luz do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) que, por sua vez, realizam sua abordagem à luz das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade<sup>2</sup>.

Já os demonstrativos fiscais permitem analisar opções de política fiscal, definir essas políticas e avaliar os seus impactos, bem como determinar o impacto sobre a economia e comparar os resultados fiscais nacional e internacionalmente. O foco é sobre a avaliação do impacto sobre a economia, no âmbito da estrutura conceitual das estatísticas macroeconômicas.

Em âmbito nacional, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e determina que os Entes nacional e subnacionais deverão elaborar e publicar o Anexo de Riscos Fiscais e o Anexo de Metas Fiscais. Ambos acompanham a Lei de Diretrizes Orçamentárias e contém a previsão fiscal para os diversos itens relacionados com as Estatísticas de Finanças Públicas (EFP).

Além disso, no intuito de assegurar a transparência<sup>3</sup> dos gastos públicos e o atingimento das metas fiscais pactuadas, são elaborados e publicados o Relatório Resumido de Execução

---

<sup>2</sup> Notadamente, a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, a NBC TSP 12 – Demonstração dos Fluxos de Caixa, e a NBC TSP 13 – Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis

<sup>3</sup> Neste sentido, dispõe a LRF em seu art.48 que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, em regra, com periodicidade bimestral e quadrimestral, respectivamente.

É por meio desses demonstrativos que se afere o cumprimento das metas fiscais destinadas a controlar o endividamento sustentável da máquina pública e a manutenção do equilíbrio fiscal por meio das metas e dos resultados primário e nominal, dos limites de operações de crédito e da dívida consolidada líquida. Além disso, é possível verificar os limites de gastos com pessoal, o cumprimento de aplicação mínima em saúde e educação, dentre outros.

Feita essa breve introdução, verifica-se que o Corpo Técnico acusa o recebimento das demonstrações contábeis consolidadas, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, referente ao 6º bimestre de 2021, e dos Relatórios de Gestão Fiscal dos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2021, em consonância com o que dispõe a Lei Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Não obstante, o *Parquet* Especial aponta a inexistência da devida transparência à documentação constitutiva das Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, em desacordo com artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, nos seguintes termos:

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Santa Maria Madalena (<https://www.pmsmm.rj.gov.br>), **constatou-se que os elementos que compõem as prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (contas de governo) dos exercícios financeiros de 2019, 2020 e 2021 não se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência. Também não foram divulgados no mencionado portal o relatório analítico e respectivo parecer prévio emitidos por esta Corte para as contas de governo do exercício financeiro de 2020 (no ícone “Prestação de Contas de Governo” só consta dados das PC de 2014 a 2019).**

Dessa forma, **o Município não está atendendo plenamente** o disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00. **Fato que deve ser qualificado como impropriedade das contas acompanhada de determinação.**

Embora corrobore com entendimento nos termos propostos pelo Ministério Público Especial, percebe-se que a tese ora defendida pelo *Parquet* sofreu considerável mudança de interpretação em relação a seu posicionamento quando da análise de contas pretéritas<sup>4</sup>, no sentido de exigir a documentação constitutiva das prestações de contas de governo, independente da emissão ou não do parecer prévio emitido por esta Corte.

---

<sup>4</sup> Vide, por exemplo, Processo TCE-RJ nº 207.528-5/21 referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Varre Sai.

Em minha visão, tal tese ganha guarida à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe em seu art. 49 sobre a necessidade de que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo devem ficar disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo poder legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Além disso, ganha reforço na visão de Getúlio Sérgio do Amaral, segundo o qual a forma de controle prevista no art. 31 da Constituição Federal e, por simetria, no art. 126 da Constituição Estadual, deve se dar da seguinte maneira<sup>5</sup>:

**Primeiramente**, o controle externo é efetuado **pela própria população, mediante o exame direto das contas, que ficam durante sessenta dias à disposição de qualquer contribuinte, para o seu exame e apreciação, podendo ser questionada a sua legitimidade tanto administrativa como judicialmente**, neste último, pela ação popular; o outro nível de controle é realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, mediante a emissão de parecer prévio, que poderá considerar as contas regulares, parcialmente regulares ou irregulares; e, por último, exsurge através do julgamento das contas municipais, realizado pela Câmara local, que poderá acatar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

Considerando que, em consulta ao Portal de Transparência de Santa Maria Madalena, estão disponíveis os documentos relativos às contas dos exercícios de 2014 a 2019, acolho a proposição do *Parquet* de Contas aposição de **ressalta**, apenas readequando o texto com vistas a **comunicar** o atual Prefeito de que, a partir das próximas contas de governo apresentadas, a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Contas de Governo) deve ser disponibilizada para consulta em seu portal da transparência tão logo seja apresentada para fins de apreciação a esta Corte, em cumprimento ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual, bem como aos art. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101/00.

## **2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

### **2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

No ordenamento jurídico brasileiro, em respeito ao princípio da legalidade sob a ótica da administração pública<sup>6</sup>, os Instrumentos de Planejamento e Orçamento são constituídos por leis de iniciativa privativa e indelegável do Chefe do Poder Executivo <sup>7</sup> que, por sua vez, dão origem, em

---

<sup>5</sup> AMARAL, Getúlio Sérgio do. Direito à defesa do prefeito nos julgamentos das contas municipais: aplicabilidade do devido processo legal e da ampla defesa aos julgamentos das contas do administrador municipal pela Câmara Municipal: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Inédita, 2000; p. 22.

<sup>6</sup> Art. 37 da CF/88

<sup>7</sup> Ar. 84, XXIII e parágrafo único da CF/88



cada ente, ao Plano Plurianual – PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e à Lei Orçamentária Anual – LOA, esta última considerada o orçamento propriamente dito.

Com base nos documentos encaminhados, observa-se que o Município, além de respeitar os arts. 37 e 84, XXIII, ambos da Constituição Federal, teve seu orçamento geral aprovado com receitas estimadas (previstas) no montante de **R\$ 64.628.004,03** e despesas fixadas em igual valor.

## **2.2 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

No decorrer do exercício, a LOA está sujeita a ajustes mediante créditos adicionais, que podem ser especiais (despesa não consignada inicialmente na LOA), suplementares (atender despesa insuficientemente dotada na LOA) ou extraordinários (atender despesas urgentes e imprevisíveis), bem como mediante outras alterações, como a troca da fonte de recurso ou alteração na modalidade de aplicação, realizadas por meio de remanejamentos, transposições e transferências.

De forma resumida, ocorreram as seguintes alterações orçamentárias em razão da abertura de créditos adicionais, as quais **guardam paridade** com o Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64:

DEMONSTRATIVO RESUMIDO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	
Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	<b>64.628.004,03</b>
(B) Alterações:	54.922.044,13
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 37.991.929,35	
Créditos especiais 16.930.114,78	
(C) Anulações de dotações	17.973.127,48
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	<b>101.576.920,68</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	101.576.920,68
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	<b>0,00</b>

Fonte: Relação de Créditos Adicionais, Modelos 3 e 4 – Peça 118 (fls. 15/30), e Anexo 11 Consolidado da Lei n.º 4.320/64, Peça 16.

No que tange às alterações orçamentárias autorizadas na própria Lei Orçamentária, o artigo 8º da LOA instituída pelo Município autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, por meio de Decreto, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes da lei até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do total da despesa fixada no orçamento, de acordo com as fontes de recurso previstas no artigo 43 da Lei nº 4.320/64, culminando no **montante autorizado de R\$ 22.619.801,41**.

No entanto, da análise preliminar sobre a relação dos créditos adicionais apresentada pelo Município para os fins de que tratam o presente tópico e das regras contidas na Lei de Orçamento do ente, concluiu a Especializada que a abertura de créditos adicionais se encontrava **acima do limite estabelecido na LOA**, em desobediência ao preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal, culminando em irregularidade, onde destaco:

De acordo com o rol dos créditos adicionais fundamentos na LOA, foram realizadas as alterações orçamentárias no exercício de 2021 evidenciadas a seguir:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	16.466.736,07
		Excesso – Outros	12.972.250,00
		Superávit	1.162.268,14
		Convênios	5.884.283,73
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			36.485.537,94
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			36.485.537,94
(D) Limite autorizado na LOA			22.619.801,41
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			13.865.736,53

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 5 e Relação de Créditos Adicionais – Modelos 3 e 4 – Peça 118 (fls. 15/30).

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

O Corpo Técnico salientou que, no Relatório elaborado pelo Controle Interno (Peça 94), os créditos adicionais abertos nas fontes superávit financeiro (R\$ 1.162.268,14) e excesso de arrecadação (R\$ 18.856.533,73) não deveriam ser computados para o limite previsto no artigo 8º da LOA, uma vez que foram autorizados nos artigos 11 e 12 da mencionada legislação. Todavia, ao discordar desse entendimento, a Especializada assim concluiu:

Entende-se que a leitura do artigo 8º não deixa brecha a essa interpretação, uma vez que autoriza a abertura de créditos adicionais, tendo como fonte de recursos as determinadas nos Incisos, I, II e III do § 1º, do art. 43, da Lei Federal n.º 4.320/64.

As fontes de que dispõe o artigo 43 são as seguintes:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei;

Portanto o artigo 8º pressupõe a abertura de crédito adicional até o limite de 35% para as fontes anulação, superávit e excesso de arrecadação.

Destaca-se que o mesmo entendimento foi levado em consideração na Prestação de Contas de Governo Municipal do exercício de 2020 (Processo TCE-RJ n.º 207.940-7/21).

Assim, o descumprimento ao preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 1**.

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade, o jurisdicionado encaminhou, **de forma tempestiva**, suas razões de defesa pertinentes ao tema, materializadas no **Doc. TCE-RJ nº 026.637-5/2022** (Peça 139).

Em síntese, o jurisdicionado alegou que os textos consignados nos artigos 8º, 9º, 11 e 12 da Lei Orçamentária Anual do Município são os mesmos há anos e que a Especializada passou a interpretá-los de forma diversa a partir do exercício de 2017, já que os créditos adicionais abertos nas fontes de superávit financeiro foram considerados como exceção prevista na LOA nos exames realizados nos processos TCE-RJ nº 215.876-5/2016 e nº 205.652-7/2017, que tratam das Prestações de Contas Municipais dos exercícios de 2015 e 2016.

Por fim, o jurisdicionado solicita uma reanálise do item no sentido de que sejam considerados os créditos abertos com as fontes de recursos oriundas de superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior, bem do excesso de arrecadação no exercício em análise, como exceções previstas nos artigos 11 e 12 da LOA (Peça 5).

O Corpo Técnico (peça 143), conclui pela **manutenção da irregularidade** ao refutar os argumentos então apresentados, reforçando que a interpretação da legislação local vem sendo aplicada por esta Corte desde a análise da Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2017, a qual consta nos autos do processo TCE-RJ nº 217.321-7/2018.

Além disso, o *Parquet* de Contas (Peça 146) interpretou de forma sistemática o preceituado nos artigos 11 e 12 da LOA e concluiu que os respectivos dispositivos não excluem, da apuração do limite definido pelo artigo 8º, os créditos adicionais suplementares abertos com base em fontes de recursos provenientes de excesso de arrecadação e superávit financeiro, razão pela qual manteve a **irregularidade e a posição de emissão de parecer prévio contrário** à aprovação das contas em tela.

Adicionalmente, em 20/12/2022, houve a autuação de novos elementos, no Doc. TCE-RJ nº 028.986-8/22, no qual o Sr. Nilson José Perdomo Costa, por meio de seu representante legal, apresentou “informações complementares” quando à irregularidade em epígrafe. A análise empreendida considerará, **em caráter de exceção**, as razões de defesa apresentadas, **mesmo que de maneira intempestiva**, já que seu exame não importará em dilação da instrução processual.

Inicialmente, o interessado justificou que houve um **excesso de arrecadação de R\$ 23.257.578,25** e que, se aplicado o entendimento da Especializada, o Município ficaria impedido de aplicar R\$ 24.419.846,39 na execução do orçamento de 2021, comprometendo serviços essenciais e não atingindo os limites constitucionais como educação e saúde, isso porque, o gestor alega que os recursos apurados no excesso de arrecadação são oriundos de receitas próprias de impostos e transferências desses impostos.

Ademais, o jurisdicionado alegou que, em processo análogo, que trata da Prestação de Contas de Governo do Município de Santo Antônio de Pádua, relativas ao exercício de 2021, o Plenário desta Corte, ao apreciar as razões de defesa então apresentadas, entendeu que a controvérsia nos autos girava em torno de **interpretação ambígua** de dispositivos da LOA e decidiu aplicar a **situação mais benéfica ao jurisdicionado**, promovendo o recálculo do cumprimento dos créditos adicionais. Dessa forma, o gestor requer que o mesmo tratamento seja aplicado nas contas em tela e argumenta que os arts. 11 e 12 da LOA não guardam subordinação em relação ao art. 8º, representando exceções ao limite previsto.

Por derradeiro, o Município pondera que o Voto proferido nos autos do processo TCE-RJ nº 205.652-7/2017, que versa sobre a Prestação de Contas de Governo do Município de Santa Maria Madalena do exercício de 2016, considerou, como exceção, os créditos abertos na fonte de superávit financeiro, nos termos previstos no art. 11 da LOA daquele exercício e, ao entender que não houve nenhuma modulação de efeitos divergentes ou exação de comunicação ou determinação formal em sentido contrário ao procedimento que vinha sendo adotado, o Município ressalta que vem utilizando o entendimento exposto como sendo jurisprudência pacificada e sustenta que a irregularidade deve ser afastada, uma vez que agiu de boa-fé, nos termos previstos no artigo 20 da LINDB.

Diante disso, é necessário trazer à baila alguns mandamentos constitucionais e legais que dizem respeito às alterações orçamentárias.

O art. 165, § 8º da Constituição Federal dispõe que a lei orçamentária anual (LOA) não poderá conter matéria estranha à previsão de receita e fixação de despesa, prevendo as seguintes exceções, nas quais **não se inclui a possibilidade de autorização para abertura de créditos especiais**, que deverá se dar mediante lei específica:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 8º A **lei orçamentária anual não conterá** dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de **créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. **[Grifei]**

O art. 167, inciso V da carta Magna veda, expressamente, a abertura de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa, a saber:

Art. 167. São vedados:

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

A Lei Federal nº 4.320/64, sobre a temática, assim regulamenta:

Art. 7º A **Lei de Orçamento** poderá conter autorização ao Executivo para:

I - **Abrir créditos suplementares até determinada importância** obedecidas as disposições do artigo 43;

[...]

Art. 42. Os créditos **suplementares e especiais** serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos **créditos suplementares e especiais** depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação; **[Grifei]**

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Salienta-se que, em respeito aos arts. 165, §8º e 167, inciso V, da Constituição Federal e arts. 7º e 42 da Lei Federal nº 4.320/64, é obrigação constitucional e dever fiscal do gestor do ente público dispor de prévia autorização legislativa, indicar a origem dos recursos e comprovar a existência

destes quando da abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, atentando-se inclusive para as vinculações de recursos (parágrafo único do art. 8º da LRF).

Nesse contexto, a conduta esperada por um gestor médio – diligente e cauteloso – é que se acompanhe habitualmente a execução das despesas do município e identifique as fontes de recursos existentes para a abertura de crédito adicional, a fim de atender ao art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, a exemplo do que também entende o Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU Plenário nº 1364/2016):

Assim sendo, é dever de todo gestor cuidar de perto do planejamento da ação governamental e adotar as medidas necessárias para que sejam previstos créditos na lei orçamentária anual e, se estes forem insuficientes, buscar a abertura de créditos suplementares ou especiais, de forma a cumprir as disposições dos artigos 165 e 167 da Constituição da República e as regras da LRF, com especial destaque para os arts. 15 a 17, e as leis dos orçamentos públicos.

No entanto, a abertura de créditos adicionais pressupõe alterar o que foi previamente autorizado pelo Poder Legislativo para as despesas. A Constituição da República, portanto, não confere ao Chefe do Poder Executivo o poder de alterar o orçamento por meio de crédito suplementar ou especial sem a prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes. Assim, o descumprimento desta regra basilar caracteriza atuação do agente público fora dos limites legais de sua competência, isso porque **não pode o gestor alterar o orçamento e decidir por si só como gastar os recursos públicos arrecadados, sendo o Poder Legislativo o legitimado para exercer o controle sobre os gastos.**

À vista disso, apesar de a Constituição não impor um limite percentual para abertura de créditos suplementares na LOA, ressalta-se que tal limite deve ser razoável de modo que não caracterize desvirtuamento da proposta orçamentária, possibilitando a ocorrência de eventual déficit não desejável. Sendo assim, **desde que utilizado todo o limite percentual da LOA**, é certo que o gestor não ficará proibido de alterar o orçamento, devendo solicitar as respectivas autorizações do Poder Legislativo para abertura dos créditos adicionais suplementares.

Isto posto, exsurgem-se trechos extraídos da LOA 2021 do Município de Santa Maria Madalena, que tratam do limite autorizado para abertura de créditos, objeto da controvérsia no presente: (Peça 5, fls. 4 e 5):

Art. 8º – Fica o Poder Executivo autorizado, em conformidade com o disposto nos Incisos I, II, do artigo 7º, **tendo como fonte de recursos as determinadas nos Incisos, I, II e III do § 1º, do art. 43, da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964**, a abrir créditos adicionais suplementares, através de Decretos, **até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) do total da despesa fixada nesta Lei**, inclusive

para cobrir eventuais aumentos de gastos com pessoal, nos limites estabelecidos na Lei 101/00, podendo transpor remanejar ou transferir recursos de uma categoria para outra ou de um órgão para outro, dentro da estrutura orçamentária.

Art. 9º – Os créditos adicionais suplementares, **autorizados por leis municipais específicas**, aprovadas no exercício, **não integram a base de cálculo do limite estabelecido no artigo 8º desta Lei.**

[...]

Art. 11 – Fica o poder Executivo autorizado a **abrir créditos adicionais por Superávit Financeiro**, conforme preceitua a Lei Federal nº 4.320/64, **até o limite de sua existência comprovada no Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2020.**

Art. 12 - Fica o poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais **suplementares ou especiais**, por **excesso de arrecadação** em conformidade com o que trata o art. 43, § 3º da Lei 4.320/1964, baseado em Taxa de Incremento realizada em cada fonte de recursos identificados nos orçamentos da Receita e Despesa, conforme exigência contida no artigo 8º, Parágrafo único e 50, I da LRF.  
**[Grifei]**

Primeiramente, resta evidente conflito do texto legal da LOA, notadamente o previsto no artigo 12 quanto à autorização para abertura de créditos especiais, haja vista que, como dito, não é possível que a Lei Orçamentária autorize a **abertura de créditos especiais**, mas tão somente de créditos suplementares, conforme disposto no art. 165, §8º da Constituição Federal c/c art. 7º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64. Embora não tenha sido identificada pelo Corpo Técnico, a abertura de créditos especiais autorizados tão somente pela LOA, o fato de a LOA do Município trazer essa autorização genérica para abertura de créditos especiais, em seu art. 12, será considerado como **recomendação** ao Chefe do Poder Executivo e **alerta** ao responsável pelo órgão de controle interno com o fim de restabelecer o alinhamento do texto normativo local com as normas federais.

Além disso, a interpretação da Especializada sugere que o artigo 8º da LOA limitou, **de uma forma global**, em 35% do total da despesa fixada, a abertura de créditos adicionais oriundas das possíveis fontes de recursos discriminadas nos incisos I, II e III do artigo 43 da Lei nº 4.320/64, quais sejam superávit financeiro do exercício anterior, excesso de arrecadação no exercício e os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias.

O artigo 9º da LOA, por sua vez, excepcionaliza do limite em referência tão somente os créditos adicionais suplementares, autorizados por leis municipais específicas, já artigo 11, autorizou a abertura de créditos adicionais na fonte superávit financeiro até o limite de sua existência comprovada no Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2020 e o artigo 12 trouxe a possibilidade de utilização do excesso de arrecadação, baseado na tendência da execução da receita no exercício em análise em face da receita prevista.

Insta frisar também que o Município apurou uma economia orçamentária de **R\$ 10.401.299,85** (Peça 17), inferior, portanto, ao montante dos créditos suplementares abertos no exercício acima do limite da LOA em montante expressivo de R\$ 13.865.736,53, equivalente a aproximadamente 38% do total de alterações orçamentárias promovidas no exercício em análise (R\$ 36.485.537,94).

Por todo exposto, uma interpretação sistemática desses artigos, na forma inferida pelo *Parquet* Especial e firmada pela Especializada, me parece mais razoável, uma vez que, quanto às fontes de recursos superávit financeiro apurado no exercício anterior e excesso de arrecadação no exercício, seria possível abrir créditos adicionais até o limite de sua existência, nos termos dos artigos 11 e 12, observando-se, entretanto, o **limite global** previsto no artigo 8º de até 35% do total da despesa fixada na LOA, com **exceção expressa**, apenas, dos créditos adicionais suplementares, autorizados por leis municipais específicas (artigo 9º).

Entretanto, é preciso destacar que, caso esse limite previsto na LOA seja integralmente atingido, o Município não ficará proibido de executar o orçamento, mas sim deverá solicitar as respectivas autorizações específicas do Poder Legislativo para abertura dos créditos adicionais suplementares, **sob o risco de configurar um desvirtuamento significativo do orçamento aprovado pelo Legislativo.**

Mesmo assim, o entendimento do jurisdicionado é contrário e parece ser o de que o limite estabelecido no art. 8º da LOA **restaria limitado** à suplementação orçamentária na fonte de recurso resultante de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, nos termos do art. 43, inciso III da Lei Federal nº 4.320/64, apesar de a redação do art. 8º fazer menção expressa às fontes previstas nos incisos I, II e III do art. 43 da mencionada lei.

No entanto, não há como não reconhecer a divergência instaurada pelo fato de haver interpretações distintas a respeito da aplicação da norma, assim como reconhecida anteriormente *in casu* por esta Corte, nos autos do processo TCE-RJ nº 211.410-4/2022, que trata da Prestação de Contas de Governo de Santo Antônio de Pádua, relativas ao exercício de 2022, quando foi decidido adotar o **entendimento mais benéfico ao responsável**.

Aqui faço um registro importante, pois assente razão o jurisdicionado em suas alegações de defesa quanto ao fato de que a mudança de entendimento na interpretação da LOA do Município se deu a partir da análise da Prestação de Contas de Governo relativa a 2017 (processo TCE-RJ nº 214.321-7/2018), **sem evidências de que o Município tenha sido formalmente informado por**



esta Corte quanto à alteração promovida no âmbito da interpretação da legislação local. Desde então, o Município não procedeu suplementação acima do limite previsto no art. 8º das LOA, fato que só veio a ser enfrentado no presente em face do excesso observado.

Nesse cenário, o art. 23 da LIND é claro ao definir que, diante de uma decisão inovadora, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever modulação de efeitos, sem prejuízo aos interesses gerais, de forma a evitar surpresas, mudanças drásticas ou insegurança jurídica, na medida em que norma é a conjunção de texto e contexto e, dessa forma, não basta o agente público conhecer a redação de uma lei, é necessário que tenha ciência formal sobre qual a interpretação mais adequada desse contexto. Já os arts. 29 e 30 da LINDB cuidam de garantir o **máximo de clareza** acerca das “regras do jogo” ao agente público de forma prévia à prática de um ato administrativo. Mais especificamente, o art. 30 da LINDB determina que as autoridades públicas sejam proativas em divulgar, ao máximo, interpretações das normas jurídicas pelas mais diferentes vias com caráter vinculante.

Sendo assim, embora deixe aqui consignado que me alinho ao entendimento da Especializada e do *Parquet* Especial, acolho *in casu* as razões de defesa apresentadas, pelas razões expostas acima desconsiderando a irregularidade inicialmente verificada.

Contudo, incluirei **alerta** ao Chefe do Poder Executivo e ao responsável pelo órgão de controle interno quanto à necessidade de providenciar ajustes na redação do texto das LOA relativas aos próximos exercícios com vistas à transparência da gestão fiscal e à adequação aos mandamentos normativos vigentes sobre a matéria, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário na forma sugerida pelas instâncias instrutivas em sede de contas de governo.

Ademais, no que concerne aos créditos adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, o Corpo Técnico, endossado pelo *Parquet* de Contas, verificou que o Município não declarou situação de calamidade pública no exercício de 2021, a despeito de editar as Leis nº 2.243/2021, nº 2.246/2021 e nº 2.271/2021, que indicam a abertura de crédito extraordinário (peça 6), e dos relatórios que evidenciam o valor de R\$ 698.630,51 (peça 94, fl. 3, e peça 118, fl. 32) no mesmo título, em desacordo com o parágrafo § 3º, artigo 167 da Constituição Federal, o que requer **ressalva e determinação**.

### **2.3 FONTES DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS**

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, bem como se o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio do

exercício, o Corpo Técnico demonstrou o resultado entre receitas e despesas apresentado ao final do exercício, já considerando todos os recursos disponíveis, inclusive o superávit financeiro do exercício anterior, e todas as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	16.383.147,10
II - Receitas arrecadadas	87.885.582,28
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>104.268.729,38</b>
IV - Despesas empenhadas	91.175.524,73
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>91.175.524,73</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>13.093.204,65</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 207940-7/21; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 15 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 16.

**Nota (linha I):** superávit do exercício anterior, excluído o resultado do Legislativo, uma vez que o Município não possui RPPS. Ao montante do superávit do exercício anterior (R\$ 2.158.621,58) foram adicionados os valores de convênios que foram excluídos para cálculo do artigo 42 (R\$ 14.224.525,52).

Conforme se observa, o **resultado positivo** registrado pelo Município demonstra que o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio orçamentário no exercício, cumprindo as determinações legais pertinentes, motivo pelo qual a Especializada entendeu que a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos será dispensada.

### **3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL**

#### **3.1 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2021, em comparação à previsão inicial, resultou em uma **insuficiência de arrecadação** no valor de **R\$ 12.010.439,75**, o que **guarda paridade** com as informações constantes no Balanço Orçamentário Consolidado, embora a Especializada tenha apurado um valor divergente de R\$ 8.336.510,00, uma vez que não considerou as devidas deduções. Entretanto, verifica-se que a insuficiência de arrecadação se deu na classificação de receitas de capital, R\$ 14.040.679,25, uma vez que houve excesso de arrecadação de receitas correntes na ordem de R\$ 2.030.239,50.

Ressalta-se que as receitas diretamente arrecadadas em razão da competência tributária do ente representam **3,39%** do total da receita corrente realizada em 2021, o que ratifica a informação prestada pelo Município no sentido de que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação.

A título comparativo, a Especializada aponta que o ente apresentou arrecadação *per capita* de R\$ 6.391,55 por habitante, ocupando a 19ª posição dentre os 91 Municípios jurisdicionados a este Tribunal, tomando-se por base as receitas arrecadadas no exercício anterior.

Já a execução orçamentária da despesa apresentou uma **economia orçamentária** no valor de **R\$ 10.401.299,85**, sendo executado 83,35% a título de despesas correntes e 16,65% referentes a despesas de capital.

Com isso, a análise da execução orçamentária do exercício, considerando que o Município não possui RPPS, é apresentada no quadro a seguir:

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	87.885.582,28	0,00	87.885.582,28
Despesas Realizadas	91.175.524,73	0,00	91.175.524,73
<b>Déficit Orçamentário</b>	<b>-3.289.942,45</b>	<b>0,00</b>	<b>-3.289.942,45</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado – Peça 15, e Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17.

Ao que se observa, o Município apresentou **resultado orçamentário deficitário**.

### 3.2 RESULTADO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO

O resultado financeiro é a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, de modo que pode ser superavitário ou deficitário. Com isso, ao mesmo tempo em que se pode averiguar se o gestor manteve, durante o exercício, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, nos moldes do artigo 48 da Lei Federal nº 4.320/64, é possível também valorar o crescimento da dívida flutuante do ente e, aplicando a proporcionalidade, verificar também se o princípio do equilíbrio nos moldes da LRF vem sendo respeitado.

Tal apuração é demonstrada adiante:

APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	27.019.183,46	0,00	4.028,22	27.015.155,24
Passivo financeiro	13.456.391,61	0,00	4.028,22	13.452.363,39
<b>Superávit Financeiro</b>	<b>13.562.791,85</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>13.562.791,85</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 20 e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 34.

**Nota 1:** nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial e o passivo financeiro guarda paridade com o Anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 da Câmara (Peça 29).

**Nota 2:** no passivo financeiro da coluna “Consolidado” foram considerados os valores demonstrados no passivo circulante (R\$ 936.735,22) e o saldo de os restos a pagar não processados de anos anteriores (R\$ 506.427,76) e restos a pagar não processados do exercício (R\$ 12.013.228,63) evidenciados no Anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado (Peça 25) e no Balanço Patrimonial Consolidado (Peça 20).

**Nota 2:** no último ano do mandato serão considerados na apuração do resultado financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, convênios, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012, 2016 e 2020.

Salienta-se que o superávit financeiro apurado na tabela precedente com base nos demonstrativos contábeis encaminhados pelo jurisdicionado, no valor de R\$ 13.562.791,85, diverge da instrução da Especializada, que apontou o valor de R\$ 13.548.560,95.

Não obstante, é necessário salientar que os valores do Passivo Financeiro e do Passivo Permanente, evidenciados no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do Balanço Patrimonial Consolidado (Peça 20, fl. 2), de R\$ 9.130.898,21 e R\$ 16.442.810,19, respectivamente, **não guardam paridade** com os saldos demonstrados nos Anexos 17 e 16 da Lei nº 4.320/64 Consolidado (Peças 25 e 24), de R\$ 13.456.391,61 e R\$ 12.117.316,79, respectivamente, perfazendo uma divergência não justificada de igual valor R\$ 4.325.493,40.

Com efeito, o superávit financeiro demonstrado no quadro específico por fontes de recursos do Balanço Patrimonial Consolidado (Peça 20, fl. 3), de R\$ 17.888.285,25, **não corresponde** ao valor de R\$ 13.562.791,85. Assim, serão incluídas neste voto, **ressalva e determinação**, haja vista a necessidade de conciliação e ajustes para melhor atender ao disposto nos arts. 85 e 105 da Lei nº 4.320/64.

Verifica-se do exposto que a administração municipal apresentou um **superávit financeiro consolidado**, não considerados os valores relativos à Câmara Municipal, no que se deduz que o Município, além de ter respeitado o disposto no art. 48 da Lei Federal nº 4.320/64, alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

### **3.3. RESULTADO PATRIMONIAL**

No exercício de 2021, o confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, que se configuram em receitas e despesas sob o aspecto patrimonial e, portanto, apuradas pelo regime de competência, demonstram que o Município apresentou resultado patrimonial **superavitário** de R\$ 12.098.562,82.

#### **4. ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL**

##### **4.1. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**

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

A Receita Corrente Líquida – RCL constitui a base de cálculo para a apuração dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal. No quadro a seguir, registram-se os valores extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, referentes aos períodos de apuração dos limites:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL				
Descrição	2020	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	66.063.820,74	72.765.314,47	80.533.870,60	86.906.543,70

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 207.940-7/21, Processo TCE-RJ n.º 202.969-8/21 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, e Processos TCE-RJ n.ºs 218.584-8/21, 240.570-7/21 e 203.425-1/22 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Adicionalmente, considerando preocupação já exposta pela STN por meio da Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME e por esta Corte de Contas<sup>8</sup>, faz-se pertinente **recomendar** que o Município mantenha o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias identificadas pelo Município.

##### **4.2. DÍVIDA PÚBLICA**

De acordo com a Resolução n.º 40/01 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31<sup>9</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação do município é assim representada:

<sup>8</sup> Processo TCE-RJ nº 106.691-8/21

<sup>9</sup> Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

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

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias;

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

Especificação	2020	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	13.433.422,10	12.852.943,60	12.526.689,90	12.117.316,80
Valor da dívida consolidada líquida	-6.161.128,50	-13.223.685,80	-14.107.080,20	-14.090.893,50
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-9,33%	-18,17%	-17,52%	-16,21%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ nº 207.940-7/21 e Processo TCE-RJ nº 203.425-1/22 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

O limite para a dívida consolidada líquida, portanto, **foi respeitado**.

#### **4.3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E GARANTIAS CONCEDIDAS**

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 n.º 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;”

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2021<sup>10</sup>, verifica-se que o município **não realizou** operações de crédito no exercício em análise, bem como não realizou operações de crédito por antecipação de receita e não concedeu garantias em operações de crédito.

#### **4.4. ALIENAÇÃO DE ATIVOS**

De acordo com o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o

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

<sup>10</sup> Processo TCE-RJ nº 203.425-1/22.

financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

O Dispositivo em tela tem como objetivo evitar a dilapidação do patrimônio público, impedindo que o gestor utilize valores oriundos da alienação de ativos para cobrir despesas que deveriam ser suportadas por receitas correntes.

Em consulta ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2021<sup>11</sup>, verifica-se que o município **não realizou** a alienação de ativos no exercício em análise.

#### **4.5. DESPESA COM PESSOAL**

Nos termos do inciso III, *b*, do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c art. 169<sup>12</sup> da Constituição Federal, o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo corresponde a 54% do valor da Receita Corrente Líquida – RCL.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 incluiu o termo “pensionistas” ao art. 169 da Carta Magna, com o objetivo de evitar divergências na interpretação entre a norma constitucional e o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O limite para a despesa com pessoal, portanto, abrange também as despesas com pensionistas, conforme preconizado no Manual de Demonstrativos Fiscais.

Também como inovação legislativa afeta à temática das despesas com pessoal, cabe citar a Lei Complementar nº 178/2021 que, dentre outras ações, instituiu o regime especial de recondução ao limite legal, o que será abordado mais adiante.

O Município apresentou os seguintes percentuais de despesas com pessoal:

Descrição	2020				2021					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	49,30%	52,50%	31.959.750,75	48,38%	32.821.406,90	45,11%	33.757.040,54	41,92%	35.746.163,01	41,13%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 207.940-7/21, e Processos TCE-RJ nº 218.584-8/21, nº 240.570-7/21 e nº 203.425-1/22 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Diante do exposto, constata-se que o Poder Executivo **respeitou** o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>11</sup> Processo TCE-RJ nº 203.422-9/22.

<sup>12</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

#### **4.6. METAS FISCAIS**

Dentre os grandes avanços promovidos pela LRF, está a busca pelo equilíbrio real (material) do orçamento, em que se vislumbra não apenas a fixação de despesas na LOA em montante equivalente às receitas previstas, mas sim evitar o crescimento desordenado de despesas sem lastro para cobri-las ou a ampliação da dívida pública a patamares não sustentáveis.

Neste sentido, prevê o art. 4º, §1º da Lei Complementar nº 101/00, que integra o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Anexo de Metas Fiscais, que estabelece metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Dessa forma, ao se cotejar as metas pactuadas com os resultados efetivamente alcançados, é possível avaliar a política fiscal adotada por determinado ente federativo na busca por uma gestão equilibrada e responsável, com foco especial no controle do endividamento público.

Já o art. 9º da LRF disciplina que, caso a realização da receita, a cada bimestre, não se comporte como o esperado, trazendo risco ao cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e Ministério Público devem promover contenção das despesas públicas segundo os critérios definidos na LDO.

Os valores das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados alcançados no exercício do Município são apresentados a seguir:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	62.061.886,86	87.885.581,40	
Despesas	62.039.344,04	91.171.487,60	
Resultado primário	109.048,93	7.453.353,40	Atendido
Resultado nominal	0,00	8.080.348,10	Atendido
Dívida consolidada líquida	-5.500.000,00	-14.090.893,50	Atendido

Fonte: LDO – Peça 4, Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre (Processo TCE-RJ nº 203.422-9/22) e Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre (Processo TCE-RJ nº 203.425-1/22).

Conforme salientado pelo Corpo Técnico, houve o **cumprimento** das metas pactuadas.

#### **4.7. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

O Corpo Técnico constatou que o Poder Executivo Municipal **comprovou** realização de audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre do



exercício anterior, bem como o 1º e 2º quadrimestres de 2021<sup>13</sup>, nos termos do disposto no § 4º, do artigo 9º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

#### 4.8. RESTOS A PAGAR

Conforme o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, restos a pagar correspondem às despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anteriores, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro correspondente ao ano de sua inscrição, distinguindo-se as processadas (despesas já liquidadas) das não processadas (despesas a liquidar ou em liquidação).

Em relação à gestão de restos a pagar no exercício de 2021, a Especializada destacou que, apesar de restar configurado que houve o cancelamento de restos a pagar processados e não processados o que sugere uma impropriedade, conforme disposto na tabela a seguir, os montantes envolvidos sugerem imaterialidade e, desta forma, deixaram de ser analisados:

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2020				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	21.176,02	862.965,14	-	884.043,92	97,24	0,00
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	919.098,22	1.787.159,88	2.068.012,75	2.068.012,75	131.817,59	506.427,76
<b>Total</b>	<b>940.274,24</b>	<b>2.650.125,02</b>	<b>2.068.012,75</b>	<b>2.952.056,67</b>	<b>131.914,83</b>	<b>506.427,76</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17.

Na tabela a seguir, em que se demonstram os montantes de restos a pagar inscritos no exercício em relação à disponibilidade de caixa, é possível verificar que o Município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu restos a pagar não processados **com** a devida suficiência de caixa:

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	26.929.612,13	0,00	721.401,78	506.427,76	225.536,12	25.476.246,47	12.013.228,63	0,00
Câmara Municipal (II)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RPPS (III)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	26.929.612,13	0,00	721.401,78	506.427,76	225.536,12	25.476.246,47	12.013.228,63	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17, Balanço Financeiro Consolidado – Peça 19, Anexo 17 Consolidado – Peça 25, Balanço Orçamentário da Câmara – Peça 32, Balanço Financeiro da Câmara- Peça 33 e Anexo 17 da Câmara – Peça 29.

<sup>13</sup> Atas das Audiências Públicas – Peça 77/79, comprovantes de chamamento para a participação nas Audiências Públicas – Peça 80.

Quanto ao tema, o Ministério Público de Contas fez as seguintes ponderações:

Não obstante não ter sido evidenciada a ocorrência de anulação de empenhos de despesas não liquidadas (não inscrição em restos a pagar) por motivo de insuficiência financeira o *Parquet* de contas assenta, em mais uma oportunidade, que o gestor público deve verificar, no caso concreto, as despesas que são efetivamente passíveis de serem anuladas, sob pena de se caracterizar conduta irregular com reflexo nas contas de governo.

Como sabido, a liquidação da despesa é ato formal que “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (art. 63 da LF nº 4.320/64). E, como ato formal, **a ausência de liquidação da despesa não gera certeza quanto à ausência de cumprimento da obrigação por parte do contratado, já que os procedimentos para a liquidação da despesa podem, simplesmente, estar em andamento. Isso sem contar que as liquidações podem deixar de ser realizadas de forma intencional, ou até mesmo serem irregularmente canceladas com o propósito deliberado de não realizar o pagamento e não inscrever a despesa em restos a pagar.**

Assim, a anulação de empenhos requer uma avaliação criteriosa quanto à apuração do efetivo cumprimento, ou não, da obrigação pelo credor. Não pode se dar, portanto, de forma automática, voltada apenas e tão somente à satisfação de insuficiência de disponibilidade financeira por parte do ente público.

O âmago da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é promover o equilíbrio das contas públicas; desiderato a ser perseguido durante todo exercício financeiro, mediante ação planejada e transparente e rígido controle da execução orçamentária e financeira, de modo a compatibilizar a despesa à receita arrecadada, nos termos preconizados no §1º do artigo 1º e nos artigos 8º e 9º da LRF.

**Deixar de inscrever em restos a pagar obrigação cumprida pelo contratado caracteriza ocultação de despesas e vai de encontro aos princípios da LRF**, ao prejudicar a apuração do resultado real das contas públicas do exercício (equilíbrio fiscal), nos termos do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000. Além disso, constitui grave menoscabo ao princípio constitucional da transparência.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas **ênfatiza que a ausência de disponibilidade financeira não é motivo para a anulação de empenho de despesa caso o credor tenha cumprido com todas as suas obrigações, a qual deve ser inscrita em restos a pagar, ainda que sua liquidação não tenha sido devidamente formalizada.** Conduta diversa atenta contra os princípios da evidência contábil, do regime de competência da despesa e do prévio empenho, (artigos 35, 58, 60, 62, 63, 85, 90, 93, da lei Federal nº 4.320/64 e artigo 50, inciso II da Lei Complementar Federal nº 101/2000), a transparência da execução orçamentária e financeira (inciso II do §1º do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101/2000) e, ainda, contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (artigo 37 da CRFB/1988). **[Grifei]**

Procede a preocupação do Ministério Público de Contas no sentido de que não deve o ente se abster de registrar e/ou cancelar valores inscritos em restos a pagar, cujo direito adquirido pelo credor seja latente frente ao cumprimento de suas obrigações.

No entanto, destaca-se que o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar já contempla eventuais casos que, a despeito de configurarem infração ao direito financeiro – em especial à Lei Federal 4.320/64 – no que tange à realização de despesa sem prévio empenho, devem ser considerados no Anexo 5, com vistas a dar transparência plena ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa do município.

Neste sentido, dispõe ainda o Manual de Demonstrativos Fiscais:

Na verificação da possibilidade de inscrição em restos a pagar não processados, da disponibilidade de caixa bruta devem ser deduzidas as despesas inscritas em restos a pagar processados, as despesas inscritas em restos a pagar não processados em exercícios anteriores **e as demais obrigações de despesa que não tenham passado pela execução orçamentária. Caso não haja suficiente disponibilidade de caixa para quitar todas essas obrigações, o limite de inscrição em restos a pagar já não estará sendo observado.** Além da demonstração do cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes, deverá ser apresentada também a disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados. Assim, esse demonstrativo apresenta o cálculo da disponibilidade de caixa e demonstra se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

**Ressalta-se que o limite de inscrição em restos a pagar citado no art. 25, §1º, inciso IV, alínea “c” da LRF, está relacionado ao disposto no art. 1º, §1º da mesma lei, que estabelece como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada, a transparência, o cumprimento das metas e a obediência aos limites, e também ao disposto no art. 9º, também da LRF, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais. Dessa forma, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios.**

Observa-se então, como regra geral, que as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios.

Esse demonstrativo possibilita também a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesa contraídas. Essa verificação se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente.

**Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. [Grifei]**

Quanto a eventuais casos em que o processo de liquidação se encontre em andamento, essas situações intermediárias devem ser abarcadas pela fase de crédito empenhados em liquidação, já abordada no item 3.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Esses valores devem ser considerados no Anexo 5, computados na coluna (d) em Obrigações Financeiras por meio da conta 6.3.1.2.0.00.00 (RP não processado em liquidação)<sup>14</sup>.

Destaca-se que situações de realização de despesa sem prévio empenho ou pagamento sem sua regular liquidação, o que me parece ser a preocupação central do *Parquet* Especial, são vedadas consoante arts. 60 e 62 da Lei Federal 4.320, respectivamente, devendo, contudo, a contabilidade do Ente realizar os registros quanto aos aspectos patrimoniais em respeito ao princípio da essência sobre a forma constante na NBC TSP Estrutura Conceitual, sob pena de responsabilização. Para tanto foram criados os atributos de Indicador de Superávit Financeiro<sup>15</sup> que, embora tenham como seu objetivo precípuo permitir a apuração do superávit financeiro por meio dos conceitos de ativo e passivo financeiros e permanentes previsto na Lei Federal nº 4.329/64, dão a transparência necessária para se identificar casos de descumprimento nos moldes aqui apresentados.

No mais, fato é que as informações utilizadas na presente análise, em grande parte, possuem natureza declaratória. Nada impede, contudo, que venham a ser objeto de fiscalizações de conformidade e/ou financeiras destinadas a confirmar ou robustecer a análise desta Corte em sede de Contas de Governo, fato que já se encontra em desenvolvimento, por exemplo, por meio do processo de fortalecimento das auditorias financeiras no âmbito do TCE-RJ.

## **5. LIMITES CONSTITUCIONAIS**

### **5.1. DESPESAS COM EDUCAÇÃO**

Em razão do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, os municípios deverão aplicar no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) do total da receita de impostos, proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Ressalta-se que a apuração realizada observa, além da Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as premissas e interpretações aprovadas por este Tribunal sobre o tema por meio da Nota Técnica n.º 05, de 13/04/2022, bem como os pressupostos já consagrados por esta Corte, em especial ao previsto no Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18 no tocante

<sup>14</sup> Vide Parte IV – RGF – 11ª ed. – Mapeamentos, v.3, disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:12903](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:12903)

<sup>15</sup> Vide item 3.3.2.1 da parte IV do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

a despesas com auxílio alimentação ou similar, e as orientações complementares publicadas no DOERJ, em 29/06/2022, acerca do cômputo de despesas pagas no exercício oriundas de inscrição em restos a pagar que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior.

A fim de verificar a adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, são considerados os dados fornecidos pelo município por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal - Sigfis. Observa-se que o valor apresentado, de **R\$ 17.301.626,30**, **guarda paridade** com o registrado contabilmente na função 12 – Educação, conforme disposto nos Anexos 8 (Peça 14) e 11 (Peça 16, fl. 24).

A Especializada, ao proceder a análise da relação de empenhos, constante do Relatório Analítico Educação (Peça 125), registra que não foram identificadas despesas cujo objeto não deva ser considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites da educação.

No mais, importa salientar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com educação poderá, a qualquer tempo, ser objeto de verificação em sede de auditoria no âmbito do TCE-RJ.

No que diz respeito ao total de despesas realizadas com educação, apura-se que o Município ficou acima da média de gastos *per capita*, quando comparado à média de gasto por aluno dos 91 municípios jurisdicionados realizados no exercício anterior, ocupando a 3ª posição, apresentando o valor de R\$ 10.774,11.

O Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apresenta os seguintes valores:

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	3.625.969,26	128.112,71
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	3.454.734,19	31.972,91
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00	0,00
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00	0,00
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções			
(g) Subtotal das despesas com ensino (a+b+c+d+e+f)		7.080.703,45	160.085,62
(h) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		7.240.789,07	

**GABINETE DO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO  
MARCELO VERDINI MAIA  
RELATOR**

FONTE DE RECURSOS: FUNDEB		
Descrição	Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$
(i) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	7.429.029,98	124.713,58
(j) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB	7.553.743,56	
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE		
(l) Total das despesas com ensino ( h + j )	14.794.532,63	
(m) Perda de Recursos FUNDEB	3.251.145,19	
(n) Total das despesas registradas como gasto em educação (l + m)	18.045.677,82	
(o) Dedução do Sigfis (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00	
(p) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00	
(q) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	159.980,11	
(r) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)	0,00	
(s) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( n – o – p – q – r )	17.885.697,71	
(t) Receita resultante de impostos	58.971.531,76	
(u) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) ( s / t x 100)	30,33%	

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 118 (fls. 87/95), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 15, Transferências STN Fundeb – Peça 124, relação de cancelamento de RP – Fundeb – Peças 62, 63 e 118 (fls. 105), relatório de cancelamento RP de Impostos – Peças 51 e 118 (fls. 99), balancete contábil Fundeb – Peça 57, balancete contábil Impostos – Peça 52 e Relatório Analítico Educação – Peça 125.

**Nota 1 (linha “m”):** após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o Município teve uma perda líquida no valor de R\$ 3.251.145,19 (transferência recebida R\$ 7.742.277,55 e contribuição R\$ 10.993.422,74).

**Nota 2:** o Município inscreveu restos a pagar processados e não processados, não comprovando disponibilidade financeira, conforme balancete. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em educação para fins do limite.

Constata-se que o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado **30,33%** das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Não obstante, importa ressaltar que na Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2020 – Processo TCE-RJ nº 207.940-7/2021, o Município cumpriu o limite mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino (42,69%).

Com relação a aspectos relacionados com eficiência e efetividade de ações voltadas para a Educação Básica, a Especializada observa que o Município não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 4ª série/5ano e à 8ªsérie/9ºano, conforme tabela baixo, adotando como base o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, de 2019:

**RESULTADOS DO IDEB - 2019**

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5.4	6.7	80,60%	88	4.9	6.4	76,56%	67

Fonte: Ministério da Educação.

Nesse sentido, na linha defendida pelo Corpo Técnico, será expedida **recomendação** a fim de que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, com o aprimoramento da referida política pública.

Adicionalmente, o Ministério Público de Contas aduz o seguinte:

Rememoramos que no exame das contas de governo municipais de 2018 o Plenário desta Corte, acatando proposta deste Ministério Público de Contas, **determinou que a SGE fiscalizasse o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB e que na apreciação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2019 foi realizada comunicação aos prefeitos, alertando-os “quanto à necessidade de providenciar a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, bem como garantir que os recursos sejam transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/96, com ciência de que as regras estabelecidas da referida Lei serão objeto de verificação e acompanhamento nas próximas Contas de Governo”.**

Em que pese as decisões plenárias, o relatório técnico **não trouxe qualquer informação quanto ao cumprimento pelo jurisdicionado da regra disposta no § 5º do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**

A despeito de tal apontamento, se extrai do parecer prévio das Contas de Governo do Município de Santa Maria Madalena, relativa ao exercício de 2020, constituído sob o processo TCE-RJ nº 207.940-7/2021, nos termos instruídos pelo Corpo Técnico<sup>16</sup>, que o Município **cumpriu parcialmente** as regras estabelecidas no § 5º do artigo 69 da LDB, uma vez que: ***“a conta específica não está no nome da Secretaria Municipal de Educação e quanto cumprimento dos prazos previstos na lei”.***

Desse modo, de acordo com o voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, verifica-se que a impropriedade foi objeto de ressalva e determinação, naqueles autos:

**RESSALVA Nº 3**

O Município cumpriu parcialmente as regras estabelecidas no art. 69, § 5º da Lei nº 9.394/96 (LDB), no que tange a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro para o repasse dos 25% da receita resultante de impostos e transferências de impostos, a serem aplicados na

<sup>16</sup> Documentação apresentada pelo jurisdicionado às fls. 537/546 daqueles autos.

manutenção e no desenvolvimento do ensino, ao órgão responsável pela educação e quanto ao devido cumprimento dos prazos para transferência dos recursos arrecadados ao órgão responsável pela educação.

### **DETERMINAÇÃO Nº 3**

Cumprir as regras estabelecidas no art. 69, § 5º da Lei nº 9.394/96 (LDB).

Analisando o presente, observa-se que foram encaminhadas cópia do extrato da conta bancária específica aberta pelo Município (ag. 6122 e c/c 11220-1 – Peça 54), com a movimentação do mês de dezembro de 2021, e respectiva conciliação bancária (Peça 53).

Ademais, consta o Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações expedidas pelo TCE-RJ (Peça 115), elaborado pelo órgão de controle interno, na forma do Modelo 22, exigido pela Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, no qual se evidencia que a determinação nº 3 consta como “**NÃO IMPLEMENTADA**”.

Neste sentido, serão incluídas neste voto **ressalva e determinação**, com vistas ao efetivo cumprimento quanto às regras estabelecidas no art. 69, § 5º da Lei nº 9.394/96 (LDB).

## **5.2. FUNDEB**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, cujos resultados compõem a apuração do limite mínimo aplicado pelo ente em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apurado no tópico anterior, tem como principal objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação.

Atualmente o fundo de natureza contábil se encontra instituído de forma permanente<sup>17</sup> nos termos do art. 212-A da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, e se encontra regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 e pelo Decreto nº 10.656/2021.

O Fundeb também passou a contar com três modalidades de complementação da União a saber:

- a) complementação VAAF (Valor Anual por Aluno) – 10% no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno, nos termos do inciso III do caput do art. 5º da Lei Federal nº 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- b) complementação VAAT (Valor Anual Total por Aluno) - no mínimo, 10,5% em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por

---

<sup>17</sup> Antes da EC 108/2020 sua vigência havia sido estabelecida para o período de 2007-2020.



aluno, referido no inciso VI do caput do art. 5º da Lei Federal n.º 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, devendo o município aplicar, no mínimo, 15% em despesa de capital, bem como destinar à educação infantil a proporção de 50%<sup>18</sup>; e

- c) complementação VAAR (Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento) 2,5% nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos de atendimento e da melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

A Nova Lei do Fundeb também estabelece, no seu artigo 25, que seus recursos devem ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Entretanto, o mesmo artigo da lei permite, em seu § 3º, que até 10% desses recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional<sup>19</sup>.

De acordo com os documentos apresentados, o Município apresentou o **resultado negativo** do Fundeb de **R\$ 3.251.145,19**, na medida em que recebeu transferências na ordem de **R\$ 7.742.277,55** e efetuou contribuições no montante de **R\$ 10.993.422,74**.

Acerca da utilização dos recursos, observa-se que o ente **cumpriu** com o limite legal<sup>20</sup> de aplicar, no mínimo, 70% dos recursos recebidos do Fundeb (**R\$ 7.727.274,75**), incluindo os recursos da complementação da União (VAAF), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço (**R\$ 7.553.743,56**), atingindo, em 2021, o percentual atualizado pela Especializada<sup>21</sup> de **97,75%**.

Já em relação à complementação da União definida como VAAT, de acordo com consulta realizada no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional, observa-se que o município **não recebeu** recursos nessa modalidade no exercício de 2021.

<sup>18</sup> Artigos 27 e 28 da Lei Federal n.º 14.113/20

<sup>19</sup> Ressalta-se que a exigência de aplicação mínima de 90% dos recursos recebidos do Fundeb será verificada no exercício em análise. Contudo, no que concerne à aplicação dos recursos recebidos do Fundeb que não foram utilizados no exercício anterior, serão utilizados os parâmetros estabelecidos no § 2º do artigo 21 da Lei Federal no 11.494/07, os quais estabeleciam para o exercício de 2020, a aplicação de até 5% dos recursos do Fundeb no 1º trimestre do exercício seguinte, uma vez que o artigo 53 da Lei Federal n.º 14.113/2020 revoga a Lei n.º 11.494/2007, contudo mantém os efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos no exercício de 2020.

<sup>20</sup> Artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 14.276/21.

<sup>21</sup> após análise das razões de defesa do ente (Peça 165, referente à irregularidade nº 2 inicialmente identificada na Peça 146).

Quanto ao tema, resta consignar que a Lei Federal nº 14.276, com vigência a partir do final de 2021, definiu em seu art. 13, §§ 4º e 5º a necessidade de os entes disponibilizarem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais para que sejam habilitados ao recebimento da complementação da União na modalidade VAAT. Em consulta ao sítio do Siconfi, verifica-se que o município de Santa Maria Madalena não se encontra em condição preliminar de inabilitado por inobservância do art. 38 da aludida Lei Federal, considerando a transmissão ao SIOPE os dados referentes ao exercício de 2021<sup>22</sup>.

Considerando os limites mínimos de aplicação manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, verifica-se que o município **utilizou 95,83%** dos recursos do Fundeb em 2021, em observância ao art. 25 da Lei Federal n.º 14.113/20, restando **saldo a aplicar** no exercício seguinte no valor de **R\$ 322.426,17**.

Ao se analisar o resultado financeiro do exercício anterior (2020), a Especializada concluiu que a conta Fundeb registrou, para aquele período, um saldo a empenhar de R\$ 148.894,98. Verifica-se que somente parte desse saldo a empenhar foi utilizado em 2021 (R\$ 141.850,09), por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre (Decreto nº 2.793/2021 - Peça 67).

Quanto à diferença não empenhada no exercício, no valor de R\$ 7.044,89, o Corpo Técnico, acompanhado pelo *Parquet* de Contas, sugere, em sede de análise preliminar, **impropriedade e determinação**.

No entanto, em consulta realizada aos autos da Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (processo TCE-RJ nº 207.940-7/21), constata-se o seguinte esclarecimento presente à instrução do Corpo Técnico, de 28/09/2021, cujo trecho foi transcrito no voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, destacado a seguir:

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2021, apurado no quadro anterior – R\$148.894,98, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 – R\$141.850,09, fls. 554, **apontando uma diferença no montante de -R\$7.044,89**.

Tal divergência revela a saída de recursos da conta do Fundeb sem a devida comprovação, uma vez que o *superavit* financeiro apurado, na presente análise, encontra-se superior ao registrado pelo município. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

<sup>22</sup> Consulta realizada em 20/12/2022 no seguinte endereço:  
<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38303>

Considerando que essa movimentação de R\$7.044,89, sem comprovação, representa 0,11% do total de recursos recebidos à conta do Fundeb em 2020, este fato será neste caso objeto da **Ressalva e Determinação** n.º 1.

Não obstante, adicionalmente, a diferença no valor de R\$7.044,89 deve ser **ressarcida**, com recursos ordinários, à conta do Fundeb.

Tal fato será objeto de **comunicação** ao responsável pelo Controle Interno do município, para que comprove, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo ressarcimento do recurso à conta do Fundeb, o qual não sendo atendido, desde já restará solicitada a autorização para a abertura de procedimento autônomo por esta Coordenadoria.

**Cabe registrar que o valor do *superávit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2021 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura. [Grifei]**

Dessa forma, uma vez que o valor utilizado para abertura de crédito no exercício em análise guarda paridade com o registrado pela contabilidade da Prefeitura ao final do exercício anterior, de R\$ 141.850,09, entende-se que **não há falha a ser considerada no presente**, motivo pelo qual manifesto-me em desacordo com o Corpo Técnico e o *Parquet* de Contas, neste ponto.

Cumpre destacar que o ressarcimento do valor R\$ 7.044,89, então determinado por esta Corte de Contas, foi comprovado pelo documento encaminhado por meio do Documento TCE RJ nº 042.853-5/21, transformado no Processo TCE RJ nº 201.702-3/22, tendo sido realizado em 17/11/2021 (Peça 2 do processo TCE RJ nº 201.702-3/22).

Ao final do exercício de 2021, o Município apresentou o seguinte resultado financeiro:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12/2021	322.845,97
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	322.426,17
(C) Resultado apurado (A - B)	419,80

Fonte: Balancete contábil do Fundeb— Peça 57, e quadro anterior

Diante da constatação de disponibilidade financeira de recursos do Fundeb, em 31/12/2021, entende-se como cumprido o disposto no art. 25 c/c o art. 29, inciso I, ambos da Lei Federal nº 14.113/20.

Por fim, a Especializada salienta que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Peça 64), sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, conforme previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I, § 2º, do artigo 33 da Lei Federal nº 14.113/20, concluiu que os recursos foram utilizados para o fim a que estavam destinados.

### **5.3. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPS**

O art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 7º da Lei Complementar n.º 141/12 estabeleceram, para os Municípios, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

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

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

Conforme ressaltado pelo Corpo Técnico, o Plenário desta Corte decidiu, em sessão de 28.08.2018, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, em resposta à consulta formulada perante esta Corte, que seriam consideradas, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC n.º 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.

A tabela a seguir demonstra 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 na saúde e o total considerado para fins de limite na ordem de R\$ 10.647.938,87:

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
<b>Despesas gerais com saúde</b>		
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>22.245.521,55</b>	<b>404.099,54</b>
Pessoal e Encargos Sociais	5.489.074,22	70.174,26
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	16.756.447,33	333.925,28
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>343.626,50</b>	<b>324.690,00</b>
Investimentos	343.626,50	324.690,00
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00

**GABINETE DO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO  
MARCELO VERDINI MAIA  
RELATOR**

(C) Total (A+B)	22.589.148,05	728.789,54
(D) Total das despesas com saúde	23.317.937,59	
<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>
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	11.985.145,50	402.024,04
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	8.530.280,88	402.024,05
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	3.454.864,62	-0,01
(H) Outras ações e serviços não computados	27.460,75	0,00
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	0,00
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	255.368,43
(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)	12.012.606,25	657.392,47
(M) Total das despesas com saúde não computadas	12.669.998,72	
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	10.647.938,87	

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 118 (fls. 108), Despesas em Saúde por Fontes de Recursos – Peça 118 (fls. 110), Balancete Contábil de Verificação da Saúde – Peça 113, Documentos comprobatórios – Peças 71/74 e Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peças 75 e Relatório Analítico Saúde – Peça 126.

**Nota 1:** na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no Sigfis e abordado no item 6.3.1 deste capítulo.

**Nota 2:** o Município inscreveu restos a pagar não processados, não comprovando disponibilidade financeira suficiente, conforme balancete do Fundo de Saúde. Dessa forma, não foi considerado este montante inscrito sem a respectiva disponibilidade financeira como despesas em saúde para fins de limite.

Já a tabela seguinte demonstra que o montante gasto com saúde no exercício representou **18,38%** das receitas de impostos e transferências de impostos, **tendo sido cumprido**, portanto, o previsto no parágrafo único do artigo 2º, c/c os artigos 7º e 14, todos da Lei Complementar nº 141/12, de no mínimo 15%:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	58.971.531,76
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.040.689,99
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	57.930.841,77
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	10.576.541,80

(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	71.397,06
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	<b>10.647.938,86</b>
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	<b>18,38%</b>
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 15, quadro anterior, Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 75 e Relatório Analítico Saúde – Peça 126 e Documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – Peças 120/121.

**Nota:** as Emendas Constitucionais nº 55 e nº 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 cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 08/07/2021 e 09/12/2021. 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.

Em continuidade, conclui ainda a Especializada quanto ao tema que:

- o valor total das despesas empenhadas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis confere com o registrado na Função 10 – Saúde no Anexo 8 da Lei nº 4.320/64 (Peças 14 e 38), de R\$ 23.317.937,59;
- não foram consideradas algumas despesas realizadas como ações e serviços públicos de saúde, uma vez que contrariam o disposto os artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12, no valor total de R\$ 27.460,75;
- foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde, que opinou **favoravelmente** quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90, c/c § 1º, artigo 36, da Lei Complementar n.º 141/12 (Peça 76);
- o Executivo Municipal **comprovou** a realização de audiências públicas relativas ao 3º quadrimestre do exercício anterior, assim como do 1º e 2º quadrimestres de 2021, promovida pelo gestor do SUS, em cumprimento ao disposto no § 5º e caput do artigo 36 da LC n.º 141/12 (Peças 77/79);
- os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas referentes às ações e serviços públicos de saúde foram encaminhados (Peça 80), conforme estabelecido na Lei Complementar Federal n.º 141/12.

Quanto ao item “b”, conforme defendido pela Especializada, a divergência apontada será fato ensejador de **ressalva e determinação**.

Adicionalmente, o Douto Ministério Público aduz o seguinte:

Como já referido alhures, ao regulamentar o §3º do artigo 198 da Constituição da República, a Lei Complementar Federal n.º 141/12 prescreve, no parágrafo único do artigo 2º e nos artigos 14 e 16, que as **despesas com ASPS devem estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos planos de saúde de cada ente da Federação e ser financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo de Saúde**. Originalmente, esta obrigação fora imposta aos estados, Municípios e Distrito Federal pela norma contida no §3º do art. 77 do ADCT, que prescreveu peremptoriamente que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde **seriam aplicados por meio de Fundo de Saúde**.

Não pode haver dúvidas, portanto, no sentido de que, para que possam ser efetivamente computadas na **apuração do percentual mínimo legalmente estabelecido**, as ASPS **devem integrar o plano de saúde**, ser aprovadas e fiscalizadas pelo conselho de saúde e – o que avulta em importância na análise das contas de governo – **ter os respectivos recursos movimentados, até sua destinação final, por intermédio dos fundos de saúde**.

Sobre a questão, de maneira diversa das análises efetuadas nas prestações de contas de governo de exercícios anteriores, **o relatório técnico não explicita se o total dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde**, assim, fica prejudicada a verificação do cumprimento pelo jurisdicionado do disposto no §3º do artigo 198 da Constituição da República e no parágrafo único do artigo 2º e nos artigos 14 e 16 da Lei Complementar Federal n.º 141/12. **(Grifos originais)**

Quanto ao tema, mesmo a Especializada não explicitando textualmente, ao se comparar as despesas empenhadas na Função 10 – Saúde, demonstradas no Anexo 8 da Lei nº 4.320/64, Consolidado (Peça 14) e do Fundo Municipal de Saúde (Peça 38), não se evidencia divergência, o que faz inferir que apenas aquelas geridas pelo Fundo Municipal de Saúde foram consideradas como ações e serviços públicos de saúde, motivo pelo qual considero superada a questão.

## **6. DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES**

### **6.1. ROYALTIES**

O artigo 8º da Lei n.º 7.990, de 28.12.89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 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.

Tomando por base o atual entendimento desta Corte firmado em decisão plenária de 13/07/22, proferida nos autos do processo TCE-RJ nº 209.516-6/21, que revogou a tese fixada nos autos do processo TCE-RJ nº 208.708-6/22, o Corpo Técnico sugere **comunicação** quanto às alterações promovidas no entendimento, defendidas recentemente por esta Colenda no seguinte sentido:

2.1. excetuada a hipótese prevista no art. 8º, §1º, inciso II, da Lei Federal N.º 7.990/89, as despesas de pessoal com servidores efetivos, cargos em comissão, agentes políticos e prestadores de serviços terceirizados, que tenham por objetivo substituir servidores, incluídas as contribuições previdenciárias patronais, são consideradas como despesas com quadro permanente de pessoal e não podem ser custeadas com os recursos das compensações financeiras previstas na Lei Federal n.º 7.990/89.

2.2. As compensações financeiras podem ser utilizadas para aportes ao fundo de previdência, visando à sua capitalização e equacionamento do déficit atuarial, nos moldes do previsto na Lei N.º 7.990/89, art. 8º, § 2º, devendo cumprir as condições previstas no artigo 1º da Portaria MPS n.º 746/2011, especialmente quanto à aplicação dos recursos advindos dos aportes para cobertura de déficit atuarial pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos.

2.3. Excetuada a hipótese prevista no art. 8º, § 1º, inciso II, da Lei Federal n.º 7.990/89, as compensações financeiras não podem ser utilizadas para custeio de contribuição suplementar instituída em plano de equacionamento de déficit atuarial por serem consideradas um encargo social, conforme dispõe o art. 18, caput, da LRF, ostentando, portanto, natureza de despesa com pessoal, e incidindo, portanto, a vedação contida na Lei N.º 7.990/89, art. 8º, caput.

2.4. As compensações financeiras não podem ser utilizadas para pagamento de dívidas decorrentes do não recolhimento de contribuições patronais, sob pena de violação ao comando previsto no art. 8º, caput, da Lei 7.990/89, que veda a utilização das mesmas para pagamento de dívidas e despesas com pessoal.

Quanto ao tema, gostaria de chamar a atenção para o item 2.1 acima mencionado, notadamente no sentido de atualizar o conceito de compensações financeiras previstas na Lei Federal nº 7.990/89 abordado nos autos do processo TCE-RJ nº 214.567-3/18, no qual esta Corte assim definiu, *in verbis*:

a) O disposto no artigo 8º, caput, da Lei Federal n.º 7.990/89, na redação dada pela Lei Federal n.º 8.001/90, aplica-se a **todas as compensações financeiras devidas** pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, **quais sejam**: Royalties Gerais – Lei Federal n.º 9.478/97, artigo 48; Royalties Excedentes – Lei 9.478/97, artigo 49; Royalties em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal n.º 12.351/10, artigo 42-B; **Participações Especiais – Lei Federal n.º 9.478/97, artigo 50; [Grifei]**

Em meu entendimento, não devem as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, serem caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para as vedações impostas pelo art. 8º da mesma lei.

Neste sentido, decidiu a Corte Federal, nos seguintes termos atinentes ao tema por meio do Acórdão nº 2027/2019 – TCU – Plenário:

9.2.6. a proibição de pagamento de despesas com dívida e pessoal, prevista no art. 8º da Lei 7.990/1989, abrange tanto os recursos arrecadados no exercício como



aqueles repassados para o exercício financeiro seguinte (superávit financeiro), independentemente de terem sido transferidos ao Tesouro Nacional por força do art. 45, § 3º, da Lei 9.478/1997;

9.2.7. a proibição de que trata o art. 8º da Lei 7.990/1989 abrange apenas os recursos referentes à parcela de royalties, sejam eles devidos nos percentuais mínimos de 5%, a qual ainda é regulada pela Lei 7.990/1989, sejam eles devidos em percentuais excedentes, conforme estabelecido pelas Leis 9.478/1997 e 12.351/2010.

[...]

Posteriormente, novas leis passaram a regular de forma diferenciada tanto a alíquota dos royalties quanto a forma de distribuição, a exemplo das Leis 9.478/1997 e 12.351/2010 que elevaram as alíquotas devidas a título de royalties para, respectivamente, 10% e 15%, sem, contudo, derogar, seja de forma expressa, seja de forma tácita, as vedações insertas no art. 8º da Lei 7.990/1989 que continuaram vigentes.

Desse modo, mesmo as receitas de royalties excedentes, auferidas além do percentual mínimo de 5%, tratadas em ambas as leis mencionadas no item anterior, apesar de instituídas posteriormente à Lei 7.990/1989, estão sujeitas às proibições constantes do seu art. 8º, plenamente válido e eficaz.

**Essa mesma conclusão não se aplica aos recursos decorrentes da participação especial**, instituída posteriormente à Lei 7.990/1989 pela Lei 9.478/1997, em seus arts. 45 e 50. **A participação especial não se trata de receita de compensação financeira, a exemplo dos royalties, mas de participação de resultado na exploração de petróleo e gás natural**, conforme se pode observar do disposto no art. 50 da Lei 9.478/1997, a seguir transcrito:

Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

§ 1º A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor

Depreende-se, do excerto acima, que **a participação especial decorre ou da existência de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, de sorte que ela não está associada à produção de petróleo propriamente dita, na medida em que não incide, por exemplo, sobre pequena produção. Tal característica afasta o caráter compensatório da participação especial e, por via de consequência, a aplicação das vedações constantes do art. 8º da Lei 7.990/1989 que alcança apenas as compensações financeiras. [Grifei]**

Vale destacar, ainda, que o tema foi discutido recentemente nos autos do processo TCE-RJ nº 208.708-6/22, referente às Contas de Governo do Município de Cabo Frio, no qual esta Corte, nos termos do voto acolhido em sessão plenária de 05/10/22, firmou o entendimento de que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89 não incidem sobre as Participações Especiais previstas no art. 50 da referida lei

Dessa forma, corroboro com a **comunicação** proposta pela Especializada, adicionando apenas tal reforço, muito embora seja recomendável que os recursos decorrentes de participações especiais devam ser preferencialmente destinados a programas de infraestrutura social.

Dito isto, as receitas de *royalties* e participações especiais realizadas no exercício de 2021 apresentam a seguinte composição:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>13.464.780,40</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>13.464.780,40</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	13.221.082,95		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	243.697,45		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>3.599.750,04</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>332,13</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>17.064.862,57</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>51.174,12</b>
<b>VI – Total das receitas (IV + V)</b>			<b>17.116.036,69</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 15.

Com relação as despesas custeadas com os referidos recursos dos *royalties*, ficam assim demonstradas:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>13.695.036,78</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	13.695.036,78	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>2.278.051,39</b>
Investimentos	2.278.051,39	
Amortização de dívida	0,00	
Outras despesas de capital	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>15.973.088,17</b>

Fonte: Quadro - Total das Despesas na fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 118, fls. 122.

O Município aplicou cerca de 80% dos recursos dos *royalties* em despesas correntes e 13,31% em despesas de capital, com preponderância das despesas de custeio sobre os gastos com investimentos.

Importa destacar que o Município **não aplicou** recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas.

Ainda quanto ao tema, a Lei Federal nº 12.858, de 09.09.2013, dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal.

Conforme estabelecido no § 3º do artigo 2º da referida Lei, os referidos recursos deverão ser aplicados na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) para a área da educação e de 25% (vinte e cinco por cento) para a área da saúde.

O Corpo Técnico, com base em documento encaminhado pelo Município (Peça 118, fl. 128) apurou que o ente recebeu R\$ 657.125,84, no exercício de 2021, a título de recursos previstos na aludida lei federal, tendo aplicado, os seguintes montantes:

<b>Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	657.125,84
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	164.281,46
Aplicação de Recursos na Saúde	105.000,00
% aplicado em Saúde	15,98%
Saldo a aplicar	59.281,46
Aplicação Mínima na Educação – 75%	492.844,38
Aplicação de Recursos na Educação	307.232,50
% aplicado em Educação	46,75%
Saldo a aplicar	185.611,88

Fonte: Modelo 21 – *Royalties* Lei n.º 12.858/13, Peça 118, fl. 128.

A princípio, a Especializada observa que o Poder Executivo aplicou 32,07% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e 42,23% na educação, **não atendendo** integralmente ao disposto ao § 3º, artigo 2º da referida Lei, deixando de aplicar R\$ 59.281,46, na saúde, e R\$ 185.611,58, na educação. Desse modo, a Especializada, endossada pelo *Parquet* de Contas, sugere **impropriedade e determinação**.

No entanto, em consulta realizada ao Sigfis, no âmbito do relatório de “Gastos com fonte *Royalties*”, verifica-se uma informação divergente quanto à aplicação dos **recursos de *royalties* do pré-sal da Lei nº 12.858/2013**, na Função – 12 Educação, dispostos na tabela precedente, uma vez que consta o mesmo valor de R\$ 307.232,50, foi declarado como tendo sido utilizado na fonte de **recursos de cessão onerosa, provenientes da Lei nº 13.885/2019**, como pode ser constatado a seguir:

TCE RJ									
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO									
Exercício : 2021 Município : SANTA MARIA MADALENA									
Data	Nº Empen	Histórico	Credor	Código Element	Fonte Recurso T	Fonte Recurso U	Empenhad	Liquidado	Pago
17/12/2021	1150	Referente a Folha de Pagamento dos Servidores da Prefeitura Municipal de Santa Maria Madalena no mês de Dezembro do corrente ano.	FOLHA PAGTO DOS SERV. PUBLICOS	31901101	Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal	ROYALTIES PRÉ-SAL EDUCAÇÃO	R\$276.589,06	R\$276.589,06	R\$276.589,06
17/12/2021	1162	Referente a folha de pagamento dos servidores da Prefeitura Municipal de Santa Maria Madalena no mês de Dezembro do corrente ano - 13º salário.	FOLHA PAGTO DOS SERV. PUBLICOS	31901101	Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal	ROYALTIES PRÉ-SAL EDUCAÇÃO	R\$30.643,44	R\$30.643,44	R\$30.643,44

Fonte: Sigfis (consulta realizada diretamente do Portal BI do TCE-RJ).

É mister destacar, também, que o valor de R\$ 307.232,50, relativo aos empenhos 1150 e 1162, de 17/12/2021, foi utilizado no custeio de despesas com folha de pagamento do quadro permanente de pessoal do ente público, já que o empenhamento se deu na natureza de despesa 3.1.90.11.01 – Vencimentos e vantagens fixas.

Diante da divergência instaurada e tendo em vista que não há qualquer menção a respeito na instrução do Corpo Técnico, cabem, entretanto, algumas considerações a respeito dos recursos oriundos da cessão onerosa.

As compensações financeiras decorrentes da cessão onerosa do bônus de assinatura do pré-sal são regulamentadas pela Lei nº 13.885/2019. De acordo com o Anexo 10 da lei nº 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado (Peça 15) – verifica-se que não houve recebimento desses recursos pelo Município no exercício em análise. Entretanto, é possível verificar que havia um saldo a aplicar nessa fonte, remanescente do exercício anterior, no valor de R\$ 340.989,77, apontado na Prestação de Contas de Governo de 2020, processo TCE-RJ nº 207.940-7/21, sobre o qual o *Parquet* Especial, assim se pronunciou:

**O relatório técnico não fez qualquer menção acerca da aplicação, ou não, em 2021 do saldo dos recursos previstos na Lei Federal nº 13.885/2019, remanescente do exercício anterior (2020), no valor de R\$340.989,77, conforme apurado nas contas de governo do Município de Santa Maria Madalena do exercício de 2020 (processo TCE-RJ nº 207.940-7/21).**

Não obstante, sabe-se que a Lei nº 13.885/2019, que estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276/2010, também denominado leilão da cessão onerosa, definiu que os municípios podem aplicar os recursos na forma definida em seu art. 1º, §3º, inciso II.

Primeiramente, quanto à natureza desses recursos, esta Corte já decidiu, nos termos do relatório do voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Christiano Lacerda Ghuerren, nos autos do processo TCE-RJ nº 214.567-3/2018, que os recursos recebidos a título de bônus de assinatura em função do leilão previsto do excedente da cessão onerosa **não se confundem ou têm a mesma natureza das compensações financeiras** previstas na legislação de referência (*Royalties* Gerais – Lei nº 9.478/97, art. 48; *Royalties* Excedentes – Lei 9.478/97, art. 49; *Royalties* em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei nº 12.351/2010, art. 42-B; participações especiais – Lei nº 9.478/97, art. 50).

Já em relação à aplicação dos recursos da cessão onerosa, o voto supramencionado aduz o seguinte posicionamento desta Colenda (em síntese):

II.7 – Os recursos originados de transferências da União relativas aos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de **podem ser utilizados: para criação de reserva financeira específica para o pagamento de despesas previdenciárias ou contribuições sociais vincendas até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência de recursos pela União; ou para investimentos** (art.1º, da Lei 13.885/2019), nos termos do §3º do art. 1º da Lei 13.885/2019;

[...]

III – Pela MODULAÇÃO DOS EFEITOS da decisão, incidentes a partir do exercício de 2021, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal em 2022, observando, contudo a **DETERMINAÇÃO** para que os recursos recebidos em função da Lei Federal nº 13.885/2019 ainda no exercício de 2019, sejam segregados em fonte de recurso específica, e não sendo exequível tal segregação no presente exercício, **observem a destinação prevista nos incisos I e II do §3º do art. 1º da norma federal; [Grifei]**

Sendo assim, conclui-se que a destinação dos recursos recebidos pelo Município, no exercício de 2019, é **vinculada** e deveria se dar, alternativamente, em **despesas previdenciárias e contribuições sociais vincendas até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência de recursos pela União (2020), ou em investimentos**, conforme previsto nos incisos I e II do §3º do art. 1º da Lei nº 13.885/2019, o que não se verifica no caso concreto em comento, uma vez que as evidências colacionadas sugerem que os recursos foram utilizados para despesas com folha de pagamento de servidores ativos.

Dessa forma, não se consegue afirmar, pelas informações divergentes declaradas pelo jurisdicionado em sede desta Prestação de Contas (Peça 118, fl. 128) e constantes do Sigfis (Relatório de “Gastos com fonte Royalties”), que o valor de R\$ R\$ 307.232,50, gasto em despesas com folha de pagamento, foi executado na fonte de recursos de *royalties* pré-sal na Função-12 educação (Lei nº 12.858/2013) ou na fonte de recursos de cessão onerosa (Lei nº 13.885/2019).

Contudo, essa informação é relevante na medida em que, se restar comprovada a realização de gastos com folha de pagamento na fonte de recursos vinculada oriundos de cessão onerosa, caberá **ressarcimento** imediato à essa fonte de recurso que possui destinação vinculada.

Destarte, considerando que o montante envolvido, de **R\$ 307.232,50**, representa apenas 0,34% das despesas empenhadas pelo Município em 2021, em vista a imaterialidade a divergência instaurada será considerada, **em caráter de exceção**, como **ressalva e determinação**.

Assim, será mantida a falha sugerida pelas instâncias técnicas quanto a não aplicação dos percentuais mínimos dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, recebidos no exercício, na saúde e na educação, considerando o fato, porém, como **ressalva e determinação**.

Todavia, será incluída **ressalva e determinação** pela divergência nas fontes de recursos utilizadas nos empenhos 1150 e 1162, de 17/12/2021, nos valores de R\$ 276.589,06 e R\$ 30.643,44, respectivamente, no custeio de despesas com folha de pagamento do quadro permanente de pessoal do ente público, declaradas pelo jurisdicionado em documento próprio nesta Prestação de Contas e os dados constantes no sistema Sigfis, dado que a Prestação de Contas de Governo Municipal é composta pelos documentos previstos no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, juntamente com a base de dados do Sigfis, conforme previsto expressamente no art. 3º da aludido normativo.

Não obstante, considerando o risco de uso indevido do valor de R\$ 307.232,50, em gastos com folha de pagamento na **fonte de recursos vinculada dos recursos provenientes da cessão onerosa**, uma vez, como dito, a sua destinação deve ser **restrita** ao pagamento de despesas previdenciárias e contribuições sociais vincendas entre a data de recebimento do recurso (2019) até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência de recursos pela União (2020), ou em investimentos, conforme previsto nos incisos I e II do §3º do art. 1º da Lei nº 13.885/2019, o fato será objeto de **determinações** no sentido de que o Município observe a correta destinação vinculada dos recursos recebidos a título da cessão onerosa, bem como comprove, mediante a apresentação

de documentação hábil de suporte, em qual fonte de recursos foram executados os empenhos 1150 e 1162, de 17/12/2021, nos valores de R\$ 276.589,06 e R\$ 30.643,44.

Ademais, será expedida, ainda, **comunicação** ao atual Chefe do Poder Executivo e ao responsável pelo órgão de controle interno do Município, para que, **caso os recursos tenham sido utilizados na fonte de recursos vinculada, provenientes da cessão onerosa (Lei nº 13.885/2019)**, providencie e comprove, respectivamente, o efetivo **ressarcimento** do recurso à respectiva fonte de recurso, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o qual não sendo atendido, desde já restará solicitada a autorização para a abertura de procedimento autônomo pela Coordenadoria Especializada.

## **6.2. SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

Os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS devem ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º, *caput*, da Lei Federal 9.717/1998.

No entanto, a Especializada destaca que o Município não possui Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, sendo seus servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

No que tange às contribuições direcionadas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, verifica-se o Poder Executivo vem efetuando regularmente o pagamento da contribuição patronal, bem como a do servidor, conforme quadro a seguir:

<b>Contribuição</b>	<b>Valor Devido</b>	<b>Valor Repassado</b>	<b>Diferença</b>
Do Servidor	2.573.217,67	2.573.327,42	-109,75
Patronal	5.557.379,98	5.560.817,28	-3.437,30
<b>Total</b>	<b>8.130.597,65</b>	<b>8.134.144,70</b>	<b>-3.547,05</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS, Peça 118, fls. 132/133.

**Nota:** os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras, exceto Câmara Municipal.

A Especializada ressalta que houve o **repasso integral** ao RGPS das contribuições previdenciárias.

## **6.3. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL**

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos, cujo objetivo é avaliar, ao longo do

tempo, se a visão e os objetivos estratégicos dos Municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17 (Peça 96), no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as respostas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice, atinente ao exercício de 2021, ano-base 2020.

#### **6.4 REPASSE DE RECURSOS PARA O LEGISLATIVO**

O repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo ao Legislativo não poderá ultrapassar os limites percentuais definidos, no caput do citado artigo, de acordo com número de habitantes do Município, bem como não poderá ser inferior à proporção fixada na Lei Orçamentária. Tais determinações encontram-se dispostas nos incisos I e III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

De acordo com o Corpo Técnico, o repasse realizado ao Poder Legislativo respeitou o limite disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, na forma a seguir demonstrada:

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse recebido acima do limite (D) = (B - C) – (A)
3.196.271,66	2.940.945,96	132.949,15	2.807.996,81

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 33 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 93.

**Nota:** o valor devolvido à Prefeitura registrado no Balanço Financeiro (R\$ 132.949,15 – Peça 33) está divergente do apresentado na Peça 93 (R\$ 132.897,01), no valor considerado imaterial de R\$ 52,14, sem efeito sobre o limite analisado.

#### **6.5 CONTROLE INTERNO**

Após destacar a relevância do pronunciamento e da competência fiscalizatória dos sistemas de controle interno, o Corpo Técnico, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, sugere **comunicação** ao respectivo responsável para que tome ciência do exame realizado, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes com o objetivo de eliminar as falhas apontadas no decurso do próximo exercício. Também aponta que o órgão de Controle Interno



deverá pronunciar-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva, com a apresentação de certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas. Tais proposições não merece reparos, de modo que serão integralmente acolhidas.

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

Com vistas a avaliar o cumprimento das respectivas determinações e recomendações referentes às contas do exercício anterior, foi solicitado ao jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, com informações detalhadas acerca das ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as irregularidades e impropriedades verificadas quando da emissão do parecer prévio das contas referentes ao exercício anterior (Peça 115).

Acerca do *status* das determinações exaradas por esta Corte de Contas no âmbito da última Prestação de Contas de Governo, a Especializada apresentou a seguinte situação:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	6	54,55%
Cumprida parcialmente	4	36,36%
Não cumprida	1	9,09%
Cumprimento dispensado	0	0%
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno – Peça 115.

Considerando a ausência do cumprimento integral das determinações, o Corpo Técnico, acompanhado pelo *Parquet* de Contas, conclui pela impropriedade e determinação.

A Especializada alude, ainda, que o Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE, encaminhado pelo órgão de controle interno (Peça 115), não foi preenchido de forma adequada, uma vez que as ações e providências adotadas para o cumprimento das determinações exaradas quando da emissão do parecer prévio das Contas do exercício anterior não foram informadas de forma satisfatória no Modelo 22, motivo pelo qual sugere impropriedade e determinação.

Dessa forma, manifesto-me de acordo com as instâncias técnicas, alterando, entretanto, as impropriedades para **ressalvas**, mantendo as **determinações** nos termos propostos.

#### **6.5.2 Certificado de Auditoria**

O Certificado de Auditoria é o documento expedido pelo órgão central de controle interno, ou equivalente, elaborado com base na análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do órgão auditado.

O Certificado de Auditoria emitido pelo órgão central de controle interno (Peça 95) apresenta opinião pela regularidade das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Contudo, a Especializada, seguida pelo *Parquet* de Contas, considerou como **impropriedade** o fato de o documento não especificar 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, para a qual propõe **determinação**.

Coaduno com a conclusão na forma proposta, porém reformando a impropriedade para **ressalva**.

#### **6.6 RESULTADOS DAS AUDITORIAS SOBRE A GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL**

Após contextualizar as auditorias da receita no âmbito desta Corte e sua importância na eficiência da gestão fiscal, a Especializada aponta as auditorias realizadas no Município. Saliencia que os problemas identificados foram inicialmente monitorados em 2017 e que as pendências mais graves constaram como impropriedades nas contas de governo daquele exercício. Esclarece, também, que foram realizadas auditorias na gestão da dívida ativa e o segundo monitoramento da gestão dos impostos municipais, tendo sido constatado que muitos problemas ainda persistem sem solução.

Posteriormente, o Corpo Técnico destaca os principais achados de auditoria identificados no âmbito das auditorias realizadas, os quais devem ser objeto de adoção de medidas com vistas ao saneamento pelo atual gestor municipal.

Nesse íterim, ressaltou os problemas encontrados no bojo da auditoria sobre o tema “Gestão do Crédito Tributário – GCT”, realizada no biênio 2018/2019, que tratava especificamente sobre a gestão da dívida ativa e teve como objeto questões sobre a cobrança administrativa e judicial do crédito tributário, destacando que o gestor prestou, por meio do Modelo 25 (Peça 97), esclarecimentos acerca do andamento das medidas adotadas em 2021, visando à solução dos problemas identificados. Assim, a Especializada informa que essas informações serão registradas em banco de dados, para fins de acompanhamento ao longo do presente mandato.

No que tange os resultados das auditorias sobre a gestão dos impostos imobiliários (IPTU e ITBI) e do Imposto Sobre Serviços (ISS), monitoradas em 2020, a Especializada frisa que as providências adotadas pelo atual gestor deverão ser informadas na próxima prestação de contas.

Diante dos apontamentos do Corpo Técnico, o atual gestor deverá planificar e controlar a solução dos problemas relacionados às auditorias realizadas na receita, bem como comprovar a realização dos outros procedimentos considerados imprescindíveis, para que nas próximas contas sejam apresentados o seu andamento e/ou comprovação, nos moldes do Modelo 25 desta Prestação, que foi utilizado para as auditorias de gestão do crédito tributário.

Destarte, é necessária a emissão de **alerta** ao atual gestor de que, persistindo os problemas apurados em sede de auditorias, tratadas nos tópicos 7.6.2, 7.6.3 e 7.6.4 do relatório elaborado pelo Corpo Técnico (Peça 129) e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão tratados no tópico 7.6.5 do referido relatório, por intermédio de Modelos similares ao de nº 25 da presente prestação de contas, até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

#### **6.7 EDITAIS**

Considerando os dados apresentados pelo Município por meio do sistema Sigfis e, adotando-se as disposições constantes na Deliberação TCE-RJ nº 312/2021, verifica-se que o Município apresentou 12 editais de forma intempestiva no sistema, não atendendo ao prazo previsto no mencionado normativo. Além disso, 4 desses editais foram encaminhados após a realização do certame, fato que, além de exorbitar o prazo previsto de envio dos dados, mitigou eventual ação de controle.

Nesse contexto, faz-se mister **alertar** os responsáveis atuais no sentido de que, persistindo as ocorrências, os fatos ora apontados poderão macular a análise das futuras contas, além constituir denso risco de auditoria.

#### **6.8 CONCESSÕES**

Data a relevância do tema e considerando sua importância na elaboração das diretrizes estratégicas de gestão para biênio 2021/2022, esta Corte solicitou aos municípios o preenchimento do Modelo 27, anexo que compõe as contas de governo de 2021, divulgado conforme Portaria SGE nº 09, de 15/12/2021.

De acordo com o apresentado pelo Município, a Especializada informa que não existiam concessões vigentes, estando, portanto, regular quanto às informações prestadas por meio do Modelo 27, em observância ao previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/2017.

## **8. CONCLUSÃO**

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de Santa Maria Madalena, relativa ao exercício de 2021, e tendo em vista o teor do relatório do Corpo Técnico e o Parecer do Ministério Público de Contas;

**Considerando**, com fulcro no artigo 125, Incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir parecer prévio sobre as contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para apreciação final da Câmara;

**Considerando** que o parecer prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento sujeito às Câmaras Municipais;

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

**Considerando** que a Lei Complementar Federal n.º 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 este Tribunal, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios do Estado;

**Considerando** preocupação já exposta pela STN por meio da Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME e por esta Corte de Contas no sentido de que o Município deve manter o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias identificadas pelo Município;

**Considerando** que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para as vedações impostas pelo art. 8º da mesma lei;

**Considerando** os resultados gerais apurados,

**Posiciono-me em DESACORDO com o Corpo Técnico e com o Ministério Público de Contas junto a esta Corte.** Ressalto que minha divergência com relação ao Corpo Técnico e com o *Parquet* Especial reside especialmente em: a) acolher *in casu* as razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado em face da irregularidade acerca da abertura de créditos adicionais que ultrapassou o limite estabelecido na LOA, por reconhecer divergência instaurada pelo fato de haver interpretações distintas a respeito da aplicação da LOA; b) acrescentar recomendação para que o Município mantenha o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias; c) acrescentar alerta ao responsável pelo órgão de controle interno e recomendação para que o Chefe do Poder Executivo, ao elaborar o projeto de lei orçamentária dos exercícios subsequentes, observe o previsto no art. 165, §8º da Constituição Federal, bem como no art. 7º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64, a fim de evitar a inclusão de matéria estranha à previsão da receita e fixação da despesa na LOA; d) incluir alerta ao Chefe do Poder Executivo e ao responsável pelo órgão de controle interno quanto à necessidade de providenciar ajustes na redação da LOA a ser encaminhada para aprovação legislativa nos próximos exercícios, particularmente no que diz respeito ao limite de abertura de créditos adicionais suplementares, de modo a viabilizar a verificação inequívoca do cumprimento das vedações do art. 167, inciso V da CF/88, evitando a possibilidade de conflito na interpretação sobre a aplicação da lei orçamentária anual e conferir efetividade à transparência da gestão fiscal; e) adicionar comunicação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria Madalena para que tome ciência quanto à emissão de parecer prévio; f) acrescentar comunicação ao atual Prefeito para que, a partir das próximas contas de governo apresentadas, a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Contas de Governo) seja disponibilizada para consulta em seu portal da transparência tão logo haja a remessa a esta Corte, em cumprimento ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual, bem como aos art. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101/00; g) acrescentar consideração de que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para as vedações previstas no art. 8º da Lei 7.990/89; h) acrescentar ressalva e determinação relacionadas com a

divergência no valor do superávit financeiro apurado nesta Prestação de Contas e o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado; i) incluir ressalva e determinação acerca do cumprimento parcial das regras estabelecidas no art. 69, § 5º da Lei nº 9.394/96 (LDB); e j) afastar a impropriedade quanto a não utilização da totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior do superávit financeiro na fonte Fundeb, visto que restou comprovada a devolução do valor; k) incluir ressalva e determinações quanto à divergência identificada nas fontes de recurso vinculadas (cessão onerosa da Lei nº 13.885/2019 e *royalties* da Lei nº 12.858/2013), utilizadas no custeio de despesas com folha de pagamento do quadro permanente de pessoal do ente público, declaradas pelo jurisdicionado nesta Prestação de Contas e os dados constantes do Sigfis.

**VOTO:**

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Bom Jardim, **Sra. Nilson José Perdomo Costa**, referentes ao exercício de **2021**, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**:

**RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

**RESSALVA Nº 1**

A abertura de crédito adicional autorizada nas Leis Específicas de nº 2.243/21, nº 2.246/21 e nº 2.271/21 que indicam a abertura de crédito extraordinário, sem que tenha ocorrido estado de calamidade decretado no Município, em desacordo com o parágrafo § 3º, artigo 167 da Constituição Federal.

**DETERMINAÇÃO Nº 1**

Para que observe nos próximos projetos de Leis Específicas para a abertura de créditos adicionais a correta classificação do respectivo crédito, na forma prevista no § 3º, artigo 167 da Constituição Federal.

**RESSALVA Nº 2**

O superávit financeiro apurado nesta Prestação de Contas, de R\$ 13.562.7921,85, não guarda paridade com o valor evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado (Peça 20), de R\$ 17.888.285,25.

**DETERMINAÇÃO Nº 2**

Providenciar a conciliação dos valores e os ajustes necessários de forma que o superávit financeiro demonstrado nos Quadros Anexos do Balanço Patrimonial Consolidado, guardem paridade entre si e com outros demonstrativos contábeis obrigatórios, em conformidade com o exigido no arts. 85 e 105 da Lei nº 4.320/64.

### **RESSALVA Nº 3**

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do Fundeb, não utilizou a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior, em desacordo com o disposto no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, vigente à época.

### **DETERMINAÇÃO Nº 3**

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

### **RESSALVA Nº 4**

O Município cumpriu parcialmente as regras estabelecidas no art. 69, § 5º da Lei nº 9.394/96 (LDB), no que tange à abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro para o repasse dos 25% da receita resultante de impostos e transferências de impostos, a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, ao órgão responsável pela educação e quanto ao devido cumprimento dos prazos para transferência dos recursos arrecadados ao órgão responsável pela educação.

### **DETERMINAÇÃO Nº 4**

Cumprir integralmente as regras estabelecidas no art. 69, § 5º da Lei nº 9.394/96 (LDB).

### **RESSALVA Nº 5**

Despesas classificadas na Função 10 – Saúde, que não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não serem despesas em ações e serviços públicos em saúde, em desacordo ao artigo 4º da Lei Complementar nº 141/12:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
12/02/2021	23	REF. A OBRIGAÇÃO PATRONAL DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE - MULTAS E JUROS	INSS	Atenção Básica	Recursos Ordinários	12.448,69	12.448,69	12.448,69

12/02/2021	24	REF. A OBRIGAÇÃO PATRONAL DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE - MULTAS E JUROS	INSS	Atenção Básica	Recursos Ordinários	15.012,06	15.012,06	15.012,06
<b>TOTAL</b>						<b>27.460,75</b>	<b>27.460,75</b>	<b>27.460,75</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde – Peça 126.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 5**

Observar a correta classificação das despesas nas ações e serviços públicos de saúde, em atendimento ao artigo 4º da Lei Complementar nº 141/12.

#### **RESSALVA Nº 6**

O Poder Executivo não aplicou os percentuais mínimos dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, recebidos no exercício, na saúde e na educação, não atendendo ao disposto no § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 6**

Observar e comprovar, nas próximas prestações de contas de governo, a devida aplicação dos recursos dos *royalties* nas áreas de Educação e de Saúde que não tenham sido integralmente aplicados no exercício de 2021, conforme estabelece o § 3º, artigo 2º, da Lei Federal n.º 12.858/13.

#### **RESSALVA Nº 7**

Pela divergência nas fontes de recursos utilizadas nos empenhos 1150 e 1162, de 17/12/2021, nos valores de R\$ 276.589,06 e R\$ 30.643,44, respectivamente, declaradas pelo jurisdicionado nesta Prestação de Contas e dados constantes do sistema Sigfis, uma vez que se tratam de recursos com destinação vinculada, cuja utilização deve ser restrita à finalidade prevista em lei.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 7A**

Atentar para que não haja divergências entre os dados e informações declarados para fins de prestação de contas, conforme documentos previstos no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, e as informações prestadas nos Informes Mensais do Sigfis, nos termos previstos no art. 3º do aludido normativo.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 7B**

Comprovar, mediante a apresentação de documentação hábil de suporte, em qual fonte de recursos foram executados os empenhos 1150 e 1162, de 17/12/2021, nos valores de R\$ 276.589,06 e



R\$ 30.643,44 e, em sendo na fonte de recursos oriundos da cessão onerosa (Lei nº 13.885/2019), providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 307.232,50, à respectiva fonte de recursos provenientes da cessão onerosa, uma vez que foram utilizados recursos para finalidade diversa daquela prevista nos incisos I e II do §3º do art. 1º da Lei nº 13.885/2019.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 7C**

Observar a correta destinação dos recursos recebidos a título da cessão onerosa, que deve ser restrita ao pagamento de despesas previdenciárias e contribuições sociais vincendas entre a data de recebimento do recurso até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência de recursos pela União, ou em investimentos, nos termos dos incisos I e II do §3º do art. 1º da Lei nº 13.885/2019.

#### **RESSALVA Nº 8**

O Município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte, conforme informado no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno (Modelo 22) da Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 8**

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

#### **RESSALVA Nº 9**

O documento Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (Modelo 22) não foi preenchido de forma adequada, de modo que não permitiu a análise do cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 9**

Atentar para o correto preenchimento do Modelo 22, informando de forma discriminada as ações e providências adotadas para o cumprimento de cada determinação expedida por esta Corte.

#### **RESSALVA Nº 10**

O Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto às Contas, não especificou 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.

### **DETERMINAÇÃO Nº 10**

Providenciar para que quando o Certificado de Auditoria emitir parecer conclusivo quanto à Regularidade com Ressalvas ou Irregularidade das Contas, especificar 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.

### **RESSALVA Nº 11**

Ausência de ampla divulgação do relatório analítico e do respectivo parecer prévio das contas de governo do exercício de 2020, emitidos por esta Corte, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000.

### **DETERMINAÇÃO Nº 11**

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.

### **RECOMENDAÇÕES**

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 01**

Ao elaborar o projeto de lei orçamentária dos exercícios subsequentes, observar o previsto no art. 165, §8º da Constituição Federal, bem como no art. 7º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64, a fim de evitar a inclusão de matéria estranha à previsão da receita e fixação da despesa na LOA, a exemplo da autorização para abertura de créditos especiais, em atenção ao princípio da exclusividade.

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 02**

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

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 03**

Para que o Município mantenha o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias identificadas pelo Município.

II – Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, ao **atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Santa Maria Madalena**, para que:

II.1. Certifique em qual fonte de recursos foram executados os empenhos 1150 e 1162, de 17/12/2021, nos valores de R\$ 276.589,06 e R\$ 30.643,44, tendo em vista a divergência instaurada nesta Prestação de Contas e, em sendo a fonte de recursos oriundos da cessão onerosa (Lei nº 13.885/2019), **comprove**, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo **ressarcimento** do valor total de R\$ 307.732,50, à respectiva fonte de recurso vinculada, uma vez que a sua destinação é vinculada aos fins previstos nos incisos I e II do §3º do art. 1º da Lei nº 13.885/2019, matéria cujo cumprimento estará sujeito a futuras verificações, inclusive em sede de prestação de contas de governo.

II.2. tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF, sendo diligente quanto à documentação a ser encaminhada quando da remessa das próximas Prestações de Contas de Governo a esta Corte de Contas, em especial àquelas referentes às despesas com a Educação e ao Fundeb (30% e 70%);

II.3. tome ciência da necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal para que todas as unidades administrativas enviem tempestivamente, via sistema Sigfis, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 312/20;

II.4. tome ciência da recente decisão deste Tribunal de 13.07.2022, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21, que firmou entendimento desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (Royalties) previstas na Lei Federal n.º 7.990/89, assim como da revogação da tese fixada na decisão plenária de 14.12.2006, proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n.º 219.143-9/06, considerando ainda que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, não devem serem caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações, nos termos propostos neste voto.

II.5. tome ciência quanto à necessidade de que projeto de lei orçamentária dos exercícios subsequentes, observe o previsto no art. 165, §8º da Constituição Federal, bem como no art. 7º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64, a fim de evitar a inclusão de matéria estranha à previsão da

receita e fixação da despesa na LOA, a exemplo da autorização para abertura de créditos especiais, em atenção ao princípio da exclusividade.

II.6. tome ciência quanto à necessidade de providenciar ajustes na redação da LOA a ser encaminhada para aprovação legislativa nos próximos exercícios, particularmente no que diz respeito ao limite de abertura de créditos adicionais, de modo a viabilizar a verificação inequívoca do cumprimento das vedações do art. 167, inciso V da CF/88, evitando a possibilidade de conflito na interpretação sobre a aplicação da lei orçamentária anual e conferir efetividade à transparência da gestão fiscal, alertando-se que se consignem percentuais autorizativos razoáveis, que permitam ajustes ao longo do exercício orçamentário sem descaracterizar o orçamento inicialmente aprovado.

**III – Pela COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao atual **Prefeito Municipal de Santa Maria Madalena**, alertando-o:

III.1. Certifique em qual fonte de recursos foram executados os empenhos 1150 e 1162, de 17/12/2021, nos valores de R\$ 276.589,06 e R\$ 30.643,44, tendo em vista a divergência instaurada nesta Prestação de Contas e, em sendo a fonte de recursos oriundos da cessão onerosa (Lei nº 13.885/2019), **comprove**, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo **ressarcimento** do valor total de R\$ 307.732,50, à respectiva fonte de recurso vinculada, uma vez que a sua destinação é vinculada aos fins previstos nos incisos I e II do §3º do art. 1º da Lei nº 13.885/2019, matéria cujo cumprimento estará sujeito a futuras verificações, inclusive em sede de prestação de contas de governo.

III.2. quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratadas nos tópicos 7.6.2, 7.6.3 e 7.6.4 até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, mencionados no tópico 7.6.5, de forma a atender ao estabelecido no artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas;

III.3. quanto à necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal para que todas as unidades administrativas enviem tempestivamente, via sistema Sigfis, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 312/20;

III.4. quanto à recente decisão deste Tribunal de 13.07.2022, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21, que firmou entendimento desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (royalties) previstas na

Lei Federal n.º 7.990/89, assim como da revogação da tese fixada na decisão plenária de 14.12.2006, proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n.º 219.143-9/06, considerando ainda que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações, nos termos propostos neste voto;

III.5. a partir das próximas contas de governo, a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Contas de Governo) deve ser disponibilizada para consulta em seu Portal de Transparência tão logo seja apresentada para fins de apreciação a esta Corte, em cumprimento ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual, bem como aos art. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101/00.

III.6. quanto à necessidade de providenciar ajustes na redação da LOA a ser encaminhada para aprovação legislativa nos próximos exercícios, particularmente no que diz respeito ao limite de abertura de créditos adicionais, de modo a viabilizar a verificação inequívoca do cumprimento das vedações do art. 167, inciso V da CF/88, evitando a possibilidade de conflito na interpretação sobre a aplicação da lei orçamentária anual e conferir efetividade à transparência da gestão fiscal, alertando-se que se consignem percentuais autorizativos razoáveis, que permitam ajustes ao longo do exercício orçamentário sem descaracterizar o orçamento inicialmente aprovado.

**IV – Pela COMUNICAÇÃO** ao atual **Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria Madalena**, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, com o registro de que a íntegra dos autos encontra-se disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas.

**V –** Findas as providências supra, pelo **ARQUIVAMENTO** do processo.

**MARCELO VERDINI MAIA**  
**Conselheiro-Substituto**