



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ACÓRDÃO Nº 58899/2021-PLEN

1 - PROCESSO: 209692-6/2021

2 - NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

3 - INTERESSADO: VALMIR TAVARES LESSA

4 - UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DE MACABU

5 - RELATOR : RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 - ÓRGÃO DECISÓRIO: Plenário

8 - ACÓRDÃO:

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

09- ATA Nº: 42

10 - DATA DA SESSÃO: 24 de novembro de 2021

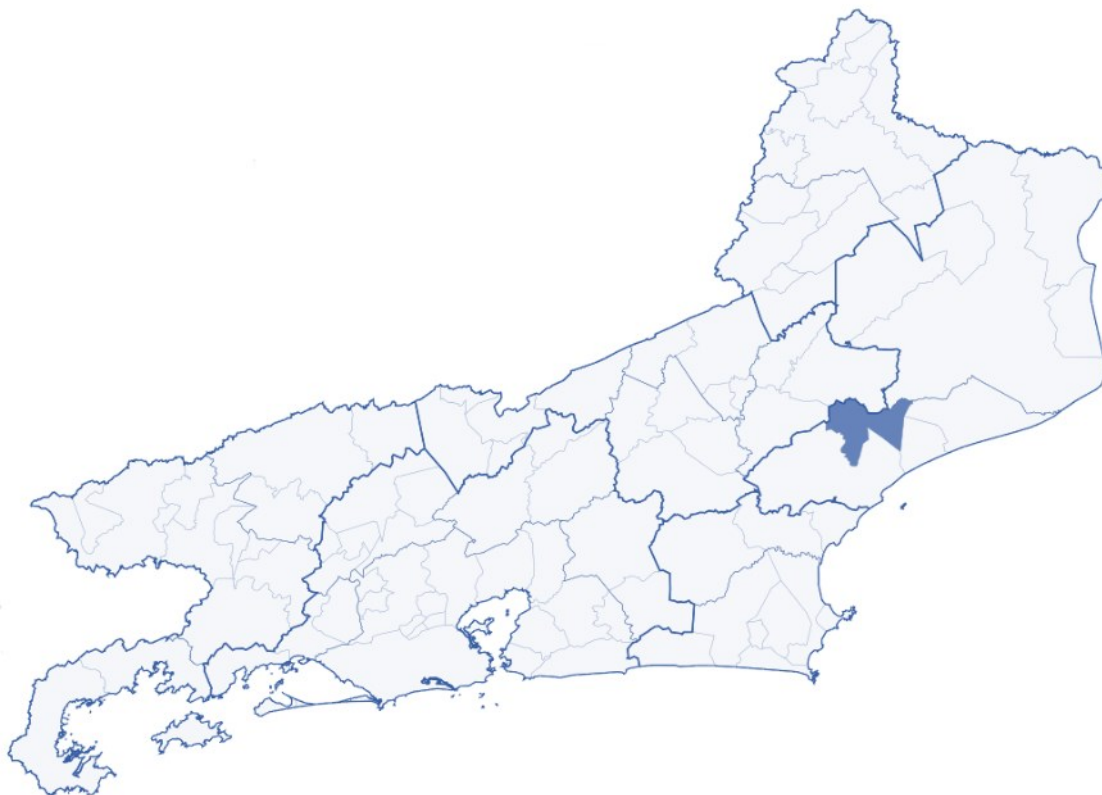
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator
Presidente

HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Procurador-Geral de Contas

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DE MACABU

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: **23.228**

Orçamento: **R\$ 108,16 milhões**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relatório de Gestão Fiscal	12
Tabela 2 - Limite de Crédito Suplementar	13
Tabela 3 - Suplementação ao Orçamento	14
Tabela 4 - Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)	15
Tabela 5 - Alterações Orçamentárias	16
Tabela 6 - Previsão/Arrecadação no Exercício de 2020	17
Tabela 7 — Execução Orçamentária da Despesa	18
Tabela 8 — Restos a Pagar	19
Tabela 9 — Resultado Orçamentário	19
Tabela 10 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro	21
Tabela 11 — Evolução do Resultado Financeiro	22
Tabela 12 — Resultado Previdenciário	23
Tabela 13 — Contribuição ao RPPS	26
Tabela 14 — Parcelamento junto ao RPPS	26
Tabela 15 — Contribuição ao RGPS	27
Tabela 16 — Evolução da Dívida Consolidada	34
Tabela 17 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal	36
Tabela 18 — Sigfis x Contabilidade Educação	41
Tabela 19 — Despesa com Educação	42
Tabela 20 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais	42
Tabela 21 — Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica	43
Tabela 22 — Resultado das Transferências do Fundeb	46
Tabela 23 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério	46
Tabela 24 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb	48
Tabela 25 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2021	49
Tabela 26 — Sigfis X Contabilidade Saúde	52
Tabela 27 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa	53
Tabela 28 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS	54
Tabela 29 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019	56
Tabela 30 — Repasse Permitido x Repasse Recebido	57
Tabela 31 — Orçamentação e Execução do Repasse	58
Tabela 32 - Unidades Gestoras	59
Tabela 33 - Balanço Patrimonial x SIGFIS/Del. 248/08	61
Tabela 34 – Comparativo Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar	62
Tabela 35 - Comparativo Avaliação Art. 42, LRF	63
Tabela 36 — Receitas de Royalties	66
Tabela 37 - Receitas de Royalties - Lei nº 12.858/13	67

<i>Tabela 38 — Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties</i>	<u>67</u>
<i>Tabela 39 — Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 12.858/13</i>	<u>70</u>
<i>Tabela 40 — Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 13.885/19</i>	<u>73</u>

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO	6
2	VOTO	9
2.1	Introdução	9
2.2	Aspectos Formais	10
2.2.1	Prazo de Envio da Prestação de Contas	10
2.2.2	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	11
2.3	Demonstrativos Fiscais	11
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	11
2.4	Execução Orçamentária	12
2.4.1	Lei Orçamentária Anual (LOA)	12
2.4.2	Alterações Orçamentárias	13
2.4.3	Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais	15
2.4.4	Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias	16
2.5	Receitas	17
2.5.1	Receita Arrecadada <i>versus</i> Receita Prevista	17
2.5.2	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	17
2.6	Despesas	18
2.6.1	Execução Orçamentária da Despesa	18
2.6.2	Resultado Orçamentário	19
2.6.3	Resultado Financeiro	20
2.7	Previdência	23
2.7.1	Resultado Previdenciário	23
2.7.2	Contribuições Previdenciárias	25
2.7.3	Certificado de Regularidade Previdenciária	27
2.7.4	Emenda Constitucional nº 103/19	28
2.8	Limites Constitucionais e Legais	33
2.8.1	Dívida Consolidada ou Fundada	33
2.8.2	Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	35
2.8.3	Concessão de Garantia	35
2.8.4	Alienação de Ativos	35
2.8.5	Despesas com Pessoal	35
2.8.6	Despesas com Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato	36
2.8.7	Educação	36

2.8.8	Saúde	50
2.8.9	Repasse Financeiro para a Câmara Municipal	55
2.9 Verificação quanto ao cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF 58		
2.9.1	Aspectos Formais	59
2.9.2	Dos Resultados	60
2.9.3	Mudança de Metodologia na Apuração do Cumprimento do Art. 42 da LRF	64
2.10	Demais Aspectos Relevantes	66
2.10.1	<i>Royalties</i>	66
2.10.2	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)	74
2.11	Controle Interno	75
2.11.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior	76
2.11.2	Certificado de Auditoria	76
3	CONCLUSÃO E VOTO	78

1 RELATÓRIO

PROCESSO: TCE-RJ Nº 209.692-6/21
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DE MACABU
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
GESTOR: CLÁUDIO EDUARDO BARBOSA LINHARES – PREFEITO MUNICIPAL

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

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Conceição de Macabu relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do então Prefeito, Sr. Cláudio Eduardo Barbosa Linhares, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 125, incisos I e II, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a 1ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (1ª CAC) formalizou Ofício

Regularizador (Processo TCE-RJ nº 213.299-0/21), apreciado por esta Corte em Sessão Plenária Virtual realizada de 24/05/2021 a 28/05/2021.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os elementos necessários à instrução do feito, constituindo o Documento TCE-RJ nº 14.325-6/21.

Após primeira análise, o Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas (MPC) manifestaram-se pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas de Governo do Município de Conceição de Macabu relativas ao exercício de 2020, com Ressalvas, Determinações e Recomendação.

Ademais, o MPC sugeriu, em seu parecer, a inclusão da seguinte Comunicação ao atual Prefeito do Município:

III – [...]

e) quanto à necessidade de adotar providências com vista ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a fim de assegurar a sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

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

V – DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE - para que verifique o cumprimento das regras impostas pela EC nº 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13.11.2019 (data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte, e os que possuem déficit atuarial a ser equacionado estabelecerem, até 01.03.2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União (14%).

Concluída a análise pela SGE e pelo MPC, em Decisão Monocrática de 10/09/2021, mediante Comunicação, concedi aos responsáveis a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se assim julgassem necessário, apresentassem defesa, nos termos do art. 45, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Na sequência, o atual Prefeito Municipal, Sr. Valmir Tavares Lessa, e o responsável pelas Contas, Sr. Claudio Eduardo Barbosa Linhares, foram cientificados da Decisão e protocolizaram, tempestivamente, em 23/09/2021, suas respectivas razões de defesa, objeto dos Documentos TCE-RJ nº 034.808-2/2021 e nº 035.104-1/2021, deixando apenas de se pronunciarem sobre a Ressalva nº 5 sugerida pelas instâncias instrutivas.

Em prosseguimento, a 1ª CAC, em face das razões de defesa apresentadas, mantém o seu entendimento quanto à emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Governo do Município, exceto no tocante à Ressalva nº 3, que restou desconsiderada.

Do mesmo modo, o MPC, ao analisar as razões de defesa dos responsáveis, opina, novamente, pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Governo do Município.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 17/11/2021.

É o Relatório. Passo ao meu Voto.

2 VOTO

2.1 Introdução

A Prestação de Contas de Governo, procedimento de *accountability* previsto na Constituição Federal, é dever constitucional imposto ao Chefe do Poder Executivo, por meio do qual o responsável, administrador da *res publica*, responde à sociedade, titular da coisa pública, por meio de documentos, relatórios e índices, quais foram as ações tomadas na sua gestão e os consequentes resultados auferidos.

A apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo Municipal compete aos Tribunais de Contas, por meio de emissão de Parecer Prévio, que subsidia o julgamento político exercido pelas Cortes Legislativas, somente deixando de prevalecer os termos desse Parecer por decisão de dois terços dos Vereadores.

Dessa forma, cabe ao Tribunal de Contas a apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo, avaliando sua conformidade às leis e às normas, por meio da análise dos dados e das informações apresentados, dos Relatórios Orçamentários, dos Demonstrativos Contábeis e da manifestação do Controle Interno¹.

Ademais, o exame técnico da Prestação de Contas de Governo vai além da mera análise de conformidade documental e avança por meio das ações de fiscalização executadas pelas instâncias técnicas, em especial as auditorias de natureza operacional, que subsidiam a análise das Contas de Governo apresentadas, permitindo, desse modo, o controle de resultados, com a utilização de critérios que buscam medir a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações desempenhadas pelo gestor público (controle de *performance*).

¹ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
[...]
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

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

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

2.2 Aspectos Formais

2.2.1 Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas em exame foi encaminhada em 19/04/2021, portanto, de forma **tempestiva**, uma vez que a Sessão Legislativa do Município foi inaugurada em 18/02/2021.

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

2.2.2 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

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

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

2.3 Demonstrativos Fiscais

2.3.1 Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

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

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

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

2.3.1.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

Foi constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município, tendo em vista a análise do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre (Processo TCE-RJ nº 202.962-0/21).

2.3.1.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

Do mesmo modo, também foi constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município, tendo em vista as análises dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do exercício financeiro de 2020, a saber:

Tabela 1 - Relatório de Gestão Fiscal

Relatório de Gestão Fiscal – RGF	
Descrição	Processo TCE-RJ n.º
1º quadrimestre	214.482-4/20
2º quadrimestre	227.215-2/20
3º quadrimestre	202.960-2/21

2.4 Execução Orçamentária

2.4.1 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município para o exercício de 2020, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 1.623/19, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 86,6 milhões, contemplando os Poderes Legislativo e Executivo municipais, neste incluído seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

A Lei Orçamentária Anual poderá sofrer ajustes no decorrer do exercício, mediante créditos adicionais, que podem ser especiais (despesas não consignadas inicialmente na LOA), suplementares (despesas insuficientemente dotadas na LOA) ou extraordinários (despesas urgentes e imprevisíveis), ou por outras alterações, como a troca da fonte de recurso ou alteração na modalidade de aplicação.

2.4.1.1 Autorização para a Abertura de Créditos Adicionais

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

Tabela 2 - Limite de Crédito Suplementar

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	86.618.966,12
Limite para abertura de créditos suplementares 30,00%	25.985.689,84

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 6/141.

2.4.2 Alterações Orçamentárias

2.4.2.1 Autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual nº 1.623/19 estabelece, em seu art. 4º, a autorização para abertura de créditos adicionais nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 4º. Fica o Poder Executivo autorizado na forma do art. 167, incisos V a VIII da Constituição Federal e nos termos dos arts. 34, 42 e 43 da Lei 4320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares:

§ 1º-Abrir créditos suplementares até o valor correspondente a 30% (trinta por cento) do montante previsto no art. 3º desta Lei, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei Federal nº 4.320/64.

§ 2º – Não oneram o limite estabelecido no caput deste artigo, as suplementações:

a) oriundas do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior;

b) incorporar saldo financeiro apurado em 31 de dezembro de 2019 do Fundeb, conforme §2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007;

c) criar natureza de despesa nos projetos e atividades e fontes de recursos em programas existentes no Quadro de Detalhamento de Despesas –Q.D.D, da Prefeitura Municipal, dos Fundos Municipais, Instituto de Previdência e da Câmara Municipal, mediante a real necessidade de sua ação;

d) do excesso de arrecadação.

§ 3º – Utilizar reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes, outros riscos e eventos fiscais imprevistos e demais créditos adicionais, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020.

Deve-se registrar, ainda, que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para abertura de crédito, conforme art. 4º, § 2º da LOA.

Em prosseguimento, o Corpo Instrutivo elaborou tabela com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 25,5 milhões, encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme, resumidamente, é apresentado a seguir:

Tabela 3 - Suplementação ao Orçamento

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	25.510.612,25
		Excesso - Outros	4.104.934,36
		Superávit	11.900.484,85
		Convênios	2.515.000,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			44.031.031,46
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			18.520.419,21
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			25.510.612,25
(D) Limite autorizado na LOA			25.985.689,84
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 6/141 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 692/695.

2.4.2.2 Autorizados por Leis Específicas

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

2.4.3 Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais

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

Tabela 4 - Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	13.059.856,73
II - Receitas arrecadadas	86.076.564,87
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	99.136.421,60
IV - Despesas empenhadas	90.209.920,81
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	615.428,48
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	90.825.349,29
VII - Resultado alcançado (III-VI)	8.311.072,31

Fonte: prestação de contas de governo de 2019, processo TCE-RJ nº 211.059-2/2020; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 252/256 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.257/278, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 378/381 e Balanço financeiro do RPPS – fls. 382.

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

O Município registrou um resultado positivo, considerando os recursos disponíveis e as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais. Desse modo, conclui-se que o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio orçamentário no exercício de 2020, já consideradas as alterações orçamentárias efetuadas, cumprindo, assim, as determinações legais pertinentes.

2.4.3.1 Créditos Adicionais Extraordinários Abertos

Durante o exercício foram abertos os seguintes Créditos Adicionais Extraordinários:

Tabela 5 - Créditos Adicionais Extraordinários

DECRETO Nº	FLS.	VALOR (R\$)	CIÊNCIA DA CÂMARA
072/2020	166/168	1.000.000,00	Ofício nº 075/2020

078/2020	170/172	225.765,59	Ofício nº 087/2020
TOTAL		1.225.765,59	

Fonte: Quadro A2 – fls. 696 e Ofícios 075/2020 e 087/2020 – 165 e 169.

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

2.4.4 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 108,16 milhões, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 6 - Alterações Orçamentárias

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	86.618.966,12
(B) Alterações:	51.608.666,66
Créditos extraordinários	1.225.765,59
Créditos suplementares	48.887.450,15
Créditos especiais	1.495.450,92
(C) Anulações de dotações	30.067.030,94
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	108.160.601,84
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	108.160.601,84
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 257/278, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 692/695 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 696.

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

2.5 Receitas

2.5.1 Receita Arrecadada *versus* Receita Prevista

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2020, tendo por parâmetro a previsão inicial, resultou em um excesso de arrecadação, no montante de R\$ 16,4 milhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 7 - Previsão/Arrecadação no Exercício de 2020

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	82.460.346,12	96.839.483,12	14.379.137,00	17,44%
Receitas de capital	20.842,00	1.005.337,80	984.495,80	4723,61%
Receita intraorçamentária	4.137.778,00	5.215.773,56	1.077.995,56	26,05%
Total	86.618.966,12	103.060.594,48	16.441.628,36	18,98%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 252/256.

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

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

2.5.2 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

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

Com fundamento no art. 11 da Lei Complementar 101/2000, a gestão fiscal eficiente de cada ente federativo parte do perfeito conhecimento de sua

capacidade de prever, com alto grau de precisão, as receitas e realizá-las com eficácia.

Assim sendo, entendo que, em atenção ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tal fato deva ensejar **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

Até porque, a despeito das medidas em andamento sob a atual gestão do Município, que foram informadas pelos dois responsáveis em sede de defesa, as falhas identificadas à época da Auditoria ainda não foram sanadas, como se depreende, inclusive, das peças de resposta.

2.6 Despesas

2.6.1 Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2020 representaram 91,19% das despesas autorizadas, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 9,5 milhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 8 — Execução Orçamentária da Despesa

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	86.618.966,12	108.160.601,84	98.630.041,24	95.766.933,53	95.032.730,96	91,19%	9.530.560,60

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 6/141, Dotação Atualizada - Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 257/278 e Balanço Orçamentário – fls. 279/282.

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

2.6.1.1 Saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados de Exercícios Anteriores

A tabela seguinte apresenta o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 671.352,96 :

Tabela 9 — Restos a Pagar

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2019				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	334.280,06	1.344.481,21	-	1.437.030,21	0,00	241.731,06
Restos a Pagar Não Processados	1.932.971,71	6.371.035,03	4.589.820,41	4.589.820,41	3.284.564,43	429.621,90
Total	2.267.251,77	7.715.516,24	4.589.820,41	6.026.850,62	3.284.564,43	671.352,96

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 279/282.

Observo que o Município possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no valor de R\$ 671.352,96, dos quais R\$ 241.731,06 são de restos a pagar processados e não processados liquidados, enquanto R\$ 429.621,90, de restos a pagar não processados.

2.6.2 Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A administração municipal, desconsiderando o Regime Próprio de Previdência Social, apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 4,13 milhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 10 — Resultado Orçamentário

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	103.060.594,48	16.984.029,61	86.076.564,87
Despesas Realizadas	98.630.041,24	8.420.120,43	90.209.920,81
Superávit/Déficit Orçamentário	4.430.553,24	8.563.909,18	-4.133.355,94

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 252/256 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 257/278 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 378/381.

2.6.3 Resultado Financeiro

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

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

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

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

Registro, por oportuno, que, nesse último ano de mandato, será excluído do resultado superávit/déficit financeiro, além dos valores do Instituto de Previdência e da Câmara Municipal, o efeito dos saldos do Ativo e do Passivo financeiros referentes a Convênios, por se tratarem de recursos estritamente

vinculados, tendo como base as informações extraídas do Sistema SIGFIS deste Tribunal encaminhadas eletronicamente pela Administração do Município.

Feitas tais considerações iniciais, verifico que o Município apresentou um superávit financeiro de R\$ 12,2 milhões, não sendo considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, conforme apurado na tabela a seguir:

Tabela 11 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro

APURAÇÃO DO SUPERAVID/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	74.142.715,96	57.288.247,23	6.840,31	74.495,93	16.773.132,49
Passivo financeiro	4.391.284,77	-103.630,92	6.840,31	2.935,25	4.485.140,13
Superávit Financeiro	69.751.431,19	57.391.878,15	0,00	71.560,68	12.287.992,36

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 284/286, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 372 e 383/384, e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 360/361 e Relatório de Saldos de Convênios – fls.881.

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

Observo, todavia, que o valor do Passivo Financeiro do RPPS encontra-se negativo. Tal inconsistência ocorreu devido à conta “Valores Restituíveis” do Instituto de Previdência, que possui natureza credora e leva o atributo “F” para fins de apuração do resultado financeiro, encontrar-se com saldo devedor desde o exercício de 2019, prejudicando o conhecimento da composição patrimonial do Município.

Diante de tal apontamento, os responsáveis, em suas razões de defesa, aduzem que o fato foi prontamente informado ao Instituto de Previdência do Município (IPASCON), para que fossem adotadas medidas regularizadoras. Nesse sentido, informam que os procedimentos de avaliação e análise dos registros contábeis, especificamente os vinculados a esse grupo de contas no

passivo, passou por reformulações visando sanar definitivamente a impropriedade.

Segundo as instâncias instrutivas, porém, por mais que se enalteça a adoção das referidas medidas pelo jurisdicionado, estas deverão ser objeto de verificação quando do envio das próximas prestações de Contas a este Tribunal. Como a falha ocorreu no exercício de 2020, seus efeitos não de ser considerados nas Contas desse exercício, ora em exame.

Por essa razão, acolho a aposição de **Ressalva** às Contas, com a consequente **Determinação**, que faço consignar na conclusão deste Voto.

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

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

De acordo com o quadro a seguir, que demonstra o comportamento do resultado financeiro durante toda a gestão 2017/2020, observo que, em seu início, o resultado financeiro apresentava um **superávit** de **R\$ 2.851.102,18**, e, ao seu final, um **superávit** de **R\$ 12.287.992,36**.

Tabela 12 — Evolução do Resultado Financeiro

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2016	2017	2018	2019	2020
2.238.271,08	2.851.102,18	12.346.066,92	13.059.856,73	12.287.992,36

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 – Processo TCE-RJ nº 211.059-2/2020 e quadro anterior.

2.7 Previdência

2.7.1 Resultado Previdenciário

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

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

2.7.1.1 Resultado Financeiro

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64), é apurado um resultado financeiro previdenciário superavitário da ordem de R\$ 8,56 milhões.

Tabela 13 — Resultado Previdenciário

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	16.984.029,61
Despesas previdenciárias	8.420.120,43
Superávit	8.563.909,18

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 378/381.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

2.7.1.2 Resultado Atuarial

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

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

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

Dessa forma, a partir das Prestações de Contas de Governo relativas ao exercício de 2019, em atendimento à Decisão Plenária de 27/09/2018 proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 213.898-3/18, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Macaé relativa ao exercício de 2017, foi incluída, no rol de documentos a serem remetidos a esta Corte, documentação comprovando a necessária avaliação atuarial anual, além de o exame do Corpo Instrutivo passar a considerar a situação previdenciária (financeira e atuarial).

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

*Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 598/626) referente a Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.*

*Conforme evidenciado no relatório, o Município possui um **déficit atuarial**. No entanto, o Poder Executivo **não encaminhou** declaração informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit.*

*A ausência desta declaração será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 3**.*

*Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo **encaminhou**, adicionalmente, declaração (fls. 627), atestando a inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos e a inexistência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime.*

Ocorre que, em defesa, os responsáveis comprovaram, por meio dos documentos acostados aos autos, que o déficit atuarial do RPPS está sendo sanado regularmente. Isso significa que o Município se encontra adimplente quanto aos repasses patronal e dos servidores, além de estar adotando procedimentos que contribuem para o equilíbrio financeiro a curto, médio e longo prazo.

Em consideração à peça de resposta dos responsáveis, o Corpo Instrutivo, seguido pelo MPC, desconsiderou a **Ressalva** e sua respectiva **Determinação**, nos seguintes termos:

Análise: *Em que pesem os argumentos trazidos aos autos pelo ex-Prefeito, cuja documentação encaminhada por ocasião da presente defesa (fls. 1420/1424), a priori, só reforça a inconsistência inicialmente apontada, uma vez que demonstram que os repasses realizados ao IPASCON relativos à competência de julho/2020 a dezembro/2020, foram efetuados a menor, sendo as respectivas diferenças, relativas aos aportes para equacionamento do déficit atuarial efetivados no exercício de 2021, pela atual Gestão municipal, verificam-se também, além dessa regularização de aportes em atraso, repasses para equacionamento do déficit atuarial relativos à competência do exercício corrente, em virtude das Leis Municipais nº 1.641/2020 e nº 1.695/2021, depreendendo-se que tais leis tratam do Plano de Custeio adotado pelo Executivo com vistas à amortização do déficit atuarial existente no sistema previdenciário municipal, o que elide a ausência de informação objeto da presente ressalva.*

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

Desse modo, adotando, como razões de decidir, aquelas esposadas pelo Corpo Instrutivo, desconsidero a Ressalva e a Determinação inicialmente aventadas nestes autos.

2.7.2 Contribuições Previdenciárias

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

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

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

Tabela 14 — Contribuição ao RPPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	2.798.827,96	2.798.827,96	0,00
Patronal	2.879.832,05	2.879.832,05	0,00
Total	5.678.660,01	5.678.660,01	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fls. 684/689.

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

2.7.2.1 Parcelamento de Débitos Previdenciários junto ao RPPS

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

Tabela 15 — Parcelamento junto ao RPPS

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
1667/2017	22/06/2017	16.659.930,16	832.996,56	832.996,56	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26), à fl. 597.

2.7.2.2 Contribuição ao RGPS

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

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

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

Tabela 16 — Contribuição ao RGPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	633.195,45	633.195,45	0,00
Patronal	1.900.446,52	1.900.446,52	0,00
Total	2.533.641,97	2.533.641,97	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 554/596.

Nota: o Demonstrativo Consolidado às fls. 553 apresentou inconsistências em relação aos demais, razão pela qual foram utilizados no quadro acima os valores dos Demonstrativos por Unidade Gestora.

2.7.3 Certificado de Regularidade Previdenciária

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

*De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária (fls. 845) obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o Município de **CONCEIÇÃO DE MACABU** encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 23/01/2021, com validade que se estende até 22/07/2021.*

O MPC, entretanto, identifica a seguinte inconsistência:

De acordo com o “Extrato Externo dos Regimes Previdenciários”, disponível nesta data no sítio eletrônico da Secretaria de Previdência, a previdência municipal apresenta a seguinte irregularidade para os critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do sistema, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP:

- *Envio das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais – Irregular*

O fato será objeto de Comunicação ao atual Prefeito do Município para adoção de providências voltadas a atender as normas pertinentes ao RPPS e, por via de consequência, manter o CRP.

Por certo, constato que a responsabilização pelo cumprimento da maior parte dos critérios para emissão do aludido certificado recai sobre o titular do órgão previdenciário.

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

Dessa feita, acolho a proposição do MPC, que será objeto de **Comunicação** ao atual Prefeito Municipal, conforme consta da conclusão deste Voto.

2.7.4 Emenda Constitucional nº 103/19

A Emenda Constitucional nº 103/19 (Reforma da Previdência) trouxe alterações aos Regimes Próprios de Previdência Social e estabeleceu regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes da Federação, outras aplicáveis somente à União e algumas disposições específicas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

possuem regimes próprios de previdência e aos responsáveis pelos Fundos ou Institutos de Previdência, para que tomassem ciência do inteiro teor da referida nota.

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

Nessa toada, o MPC emite parecer nos seguintes termos:

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

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

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art.

35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente;

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

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

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

Sobre o assunto, em Sessão de 29.07.2020, nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.739-2/20, o Plenário desta Corte proferiu decisão pela aprovação da “Nota Técnica nº 3” dispondo sobre orientações aos entes jurisdicionados acerca da repercussão da EC nº 103/19 nos RPPS do Estado e dos Municípios fluminenses, bem como determinou a Expedição de Ofícios a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição deste Tribunal que possuem RPPS e aos responsáveis pelos Fundos ou Institutos de Previdência, para que tomassem ciência do inteiro teor da referida Nota Técnica.

A aludida Nota Técnica (parcialmente reproduzida a seguir), além de esclarecer os prazos para a adequação do RPPS à EC 103/2019, **alertou que o uso indevido de recursos previdenciários para pagamento de benefícios que não sejam de concessão de aposentadorias e de pensões por morte poderá ter reflexo negativo no exame das Prestações de Contas de Governo:**

1. **A partir de 13 de novembro de 2019, data da publicação da EC nº 103/2019, os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte**, restando VEDADO o pagamento, com recursos previdenciários, de quaisquer outros benefícios, ainda que previstos na legislação local em vigor (artigo 9º, §§ 2º e 3º da EC nº 103/2019);

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

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

(...)

6. A utilização de recursos previdenciários no pagamento de despesas com benefícios de que tratam os itens 2 e 3 ou de quaisquer outros eventualmente previstos na legislação local como de responsabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social, **poderá caracterizar utilização indevida de recursos previdenciários com reflexo negativo nas Prestações de Contas de Governo e de Gestão dos Fundos ou**

Institutos de Previdência, inclusive quanto à imputação do débito correspondente, conforme o caso;

(...)

11. O ente federativo, mediante lei de iniciativa dos respectivos chefes do Executivo, deverá promover a adequação das alíquotas de contribuição previdenciária, sob pena de DESCUMPRIMENTO das normas previstas no artigo 9º da EC nº 103/2019, sendo VEDADO o estabelecimento pelo ente de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União (14%), salvo na situação de ausência de déficit atuarial, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 9º, § 4º da EC nº 103/2019);

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

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

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

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

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

correlato custeio, e não da Taxa de Administração devida à unidade gestora do RPPS;

d. Nos termos dos artigos 9º, §4º, 11 e 36, inciso I, todos da Emenda Constitucional n.º103/2019, as entidades subnacionais que possuam déficit atuarial a ser equacionado devem estabelecer alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União até 01/03/2020. A data de 31/07/2020, mencionada na Portaria n.º 1.348/2019, repita-se, não tem o condão de modificar a vigência do artigo 11, da Emenda Constitucional n.º103/2019, vez que se refere ao cumprimento do aludido dispositivo apenas para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; (Grifos nossos)

No caso do Município de Conceição de Macabu o corpo técnico não faz menção se houve a adequação ou não à Emenda Constitucional nº 103/19.

Nesse sentido, é medida que se impõe a DETERMINAÇÃO ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento das regras impostas pela EC nº 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13.11.2019 (data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte, e os que possuem déficit atuarial a ser equacionado estabelecerem, até 01.03.2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União (14%).

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

2.8 Limites Constitucionais e Legais

2.8.1 Dívida Consolidada ou Fundada

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

Dessa forma, o quadro a seguir resume a situação do Município com relação à Dívida, consistindo na transcrição dos dados contidos no

Demonstrativo da Dívida Consolidada referente ao 3º quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2020:

Tabela 17 — Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2019	2020		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	14.590.375,70	14.307.848,30	14.545.708,40	14.086.882,50
Valor da dívida consolidada líquida	-7.343.757,60	-10.587.330,30	-8.943.247,90	-1.800.087,60
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-8,57%	-11,83%	-9,59%	-1,92%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 - Processo TCE-RJ nº 211.059-2/2020 e Processo TCE-RJ nº 202.960-2/2021, RGF – 3º quadrimestre de 2020.

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

2.8.1.1 Regra de Ouro

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

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

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

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

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

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

2.8.2 Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

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

2.8.3 Concessão de Garantia

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

2.8.4 Alienação de Ativos

Conforme o Anexo 11 (Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2020, as receitas de capital provenientes das alienações de ativos totalizaram R\$ 146.300,00 . O Corpo Instrutivo informa que não ocorreu o financiamento de despesas correntes com tais recursos, uma vez que o saldo financeiro a aplicar corresponde ao mesmo valor.

2.8.5 Despesas com Pessoal

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

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

Tabela 18 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal

Descrição	2019				2020					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	42,52%	44,49%	36.255.582,92	42,29%	37.947.274,77	42,39%	40.665.253,38	43,61%	45.329.982,26	48,32%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 - Processo TCE-RJ nº 211.059-2/2020; e Processos TCE-RJ nº 214.482-4/2020, 227.215-2/2020 e 202.960-2/2021, RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020

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

2.8.6 Despesas com Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato

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

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

2.8.7 Educação

2.8.7.1 Aspectos das Despesas

Conforme o art. 212 da Constituição Federal, os Municípios aplicarão, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos — compreendida a

proveniente de transferências — na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

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

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

- i. A Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) estabelece, em seus arts 70 e 71, as despesas que, respectivamente, podem e que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, concluindo, assim, que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
- ii. As despesas com alimentação custeadas pelo Município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com Educação, consoante Decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 261.276-8/01;
- iii. As despesas com Educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que esses gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;
- iv. As despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do Município, educação infantil e ensino

fundamental, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal;

- v. Em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no art. 71 da Lei nº 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o art. 23 da Lei nº 11.494/07;
- vi. Serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do relatório das despesas com Educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis), indiquem que seu objeto não é relativo à Educação, de acordo com a Lei nº 9.394/96, ou que, mesmo tendo por objeto gastos com Educação, não se refiram ao exercício financeiro da Prestação de Contas em exame, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores;
- vii. As despesas relativas a pagamento de proventos aos inativos da Educação não serão consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com a metodologia empregada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), consoante Decisões proferidas nas Contas de Governo Municipais de 2015;
- viii. As despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às

diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96, consoante Decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4º: A perda líquida imputada ao Estado do Rio de Janeiro na apuração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB – deve ser considerada para efeitos do cumprimento do mínimo de aplicação constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

VII – pagamento de multas e juros;

VIII – pensões especiais e aposentadorias;

IX – V E T A D O.

X – restituições ou devoluções de saldo de convênios.

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

Art. 5º V E T A D O.

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

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

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

Ressalto, portanto, que a metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, para aferição dos gastos realizados na manutenção e desenvolvimento do ensino, foi substancialmente alterado pela Lei Complementar Estadual nº 196/21, razão pela qual faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção das novas metodologias expressas em lei.

2.8.7.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

Para validação do Anexo 8 (Demonstrativo da Despesa por Função/Subfunção/Programa) da Lei nº 4.320/64, do Município de Conceição de Macabu, foram observados os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que estabelecem quais despesas serão ou não consideradas para efeito de apuração da aplicação mínima em MDE, por meio de amostragem.

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

Tabela 19 – Sigfis x Contabilidade Educação

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	19.963.144,99
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	19.963.144,99

Diferença	0,00
-----------	------

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 247/251 e Relatório Analítico Educação – fls. 882/896.

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

2.8.7.3 Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

O Município destinou à Educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 18,78milhões, considerando a despesa efetivamente paga.

Tabela 209 — Despesa com Educação

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
19.963.144,99	18.913.447,37	18.781.680,54

Fonte: Quadro C.1 – fls. 706, QuadroC.2 – fls. 707 e Quadro C.3 – fls. 708.

2.8.7.4 Aplicação do Percentual Mínimo

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

Tabela 210 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	4.343.801,52
IPTU	1.201.863,57
ITBI	98.220,59
ISS	1.235.475,79
IRRF	1.808.241,57
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	0,00
II - Receita de transferência da União	15.414.955,09

FPM (alíneas "b", "d" e "e")	15.307.676,57
ITR	34.552,15
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	72.726,37
III - Receita de transferência do Estado	25.985.137,48
IPVA	1.313.975,34
ICMS + ICMS ecológico	23.999.358,55
IPI - Exportação	671.803,59
IV - Dedução das contas de receitas	0,00
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III-IV)	45.743.894,09

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 252/256.

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

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

Tabela 221 — Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	5.413.508,65
Educação infantil	365 – Ensino infantil	48.157,15
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00
	306 – Alimentação	0,00
	Demais subfunções	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		
(a) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		5.461.665,80
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB		
Descrição	Despesa Paga R\$	
(b) Despesas realizadas com ensino da fonte FUNDEB	10.659.611,81	
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE		

(c) Total das despesas com ensino (a + b)	16.121.277,61
(d) Ganho de Recursos FUNDEB	2.823.160,47
(e) Total das despesas registradas como gasto em educação (c - d)	13.298.117,14
(f) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00
(g) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00
(h) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (e - f - g)	13.298.117,14
(i) Receita resultante de impostos	45.743.894,09
(j) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (H/Ix100)	29,07%

Fonte: Quadro C.3 e Demonstrativos Contábeis – fls. 708 e 709/723 , Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 252/256 , Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 724/732, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Fundeb" – fls. 492/493 e Relatório Analítico Educação – fls.882/896.

Nota 1 (linha d): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o Município teve um ganho líquido no valor de R\$ 2.823.160,47 (transferência recebida R\$ 10.835.596,77 e contribuição R\$ 8.012.436,30).

Nota 2: Embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte "Impostos e Transferências de Impostos, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Desse modo, constato que o Município cumpriu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 220 da Lei Orgânica Municipal, tendo aplicado 29,07% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

2.8.7.5 Do Repasse dos Recursos à Educação

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

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

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

2.8.7.6 Fundeb

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

Tornou-se permanente após a promulgação da EC nº 108/20, sendo mantido o estabelecido no art. 60 do ADCT até entrada em vigor da referida Emenda Constitucional, com produção de efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

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

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

2.8.7.6.1 Recursos Recebidos do Fundeb

O Município registrou, no exercício financeiro de 2020, o montante de R\$ 10,83 milhões como total das receitas do Fundeb, correspondentes aos recursos repassados acrescidos do valor das aplicações financeiras.

² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

2.8.7.6.2 Resultado do Fundeb

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município ao Fundo, verifico que foi registrado um ganho de recursos na ordem de R\$ 2,82 milhões, como demonstrado a seguir:

Tabela 232 — Resultado das Transferências do Fundeb

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	10.835.596,77
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	8.012.436,30
Diferença (ganho de recursos)	2.823.160,47

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 252/256.

2.8.7.6.3 Pagamento aos Profissionais do Magistério

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

A tabela a seguir demonstra a apuração do percentual das receitas do Fundeb, no exercício de 2020, que foram aplicadas na remuneração desses profissionais. Nessa linha, verifico que o Município cumpriu o disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/07, tendo aplicado 88,32% dos recursos do Fundo em despesas com pessoal e encargos sociais da educação básica:

Tabela 243 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	9.571.992,47
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	9.571.992,47
(E) Recursos recebidos do Fundeb	10.835.596,77
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	2.716,85
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	10.838.313,62

(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100

88,32%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 765/767 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 252/256 e receita de aplicação financeira obtida através dos dados do SIGFIS BI.

2.8.7.6.4 Aplicação Mínima de 95% dos Recursos do Fundeb

A Lei nº 11.494/07 estabelece, em seu art. 21, que os recursos do Fundeb devem ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados. Sem prejuízo disso, o § 2º do citado artigo permite que até 5% desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional³. Nessa esteira, no mínimo, 95% dos recursos do Fundo devem ser comprovadamente utilizados dentro do exercício corrente.

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

2.8.7.6.5 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2019)

No Processo TCE-RJ nº 211.059-2/20, que trata da Prestação de Contas de Governo referente a 2019, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final daquele exercício, um *superávit* financeiro de R\$ 220.386,09.

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

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

Contudo, o Corpo Instrutivo destaca que não foi observado o disposto no art. 21, §2º da Lei nº 11.494/07, tendo em vista que, do valor do superávit financeiro de 2019, somente o montante de R\$ 196.440,26 foi utilizado no exercício de 2020, por meio do crédito adicional aberto no 1º trimestre do exercício, conforme Decreto nº 060/20.

Em defesa, os responsáveis alegam que a abertura do crédito adicional se deu naquela importância porque o valor de R\$ 23.945,83 teria sido debitado da conta do Fundeb em razão de bloqueio judicial. Assim, por prudência, o jurisdicionado teria optado por desconsiderá-la até a apuração da origem do fato.

O Corpo Instrutivo, seguido pelo MPC, todavia, afastou a alegação, nos seguintes termos:

Análise: *Analizando o documento encaminhado às fls. 1415, conciliação bancária da conta do Fundeb nº 0007248-6, do Banco do Brasil, nota-se que havia ao término do exercício de 2019, de fato, saídas não contabilizadas pela contabilidade, relativas a bloqueios judiciais, no valor total de R\$ 23.945,83, os quais, porém, datam desde 2017, passando por 2018 e 2019. Contudo, considerando que ainda não foram regularizados, tais montantes constaram como saldo na contabilidade, compondo para todos os efeitos como recursos do Fundo na movimentação financeira para o exercício seguinte – 2020, sendo de tal forma, corretamente considerados na análise levada a efeito naqueles autos (Prestação de Contas de Governo referentes ao exercício de 2019 – Processo TCE-RJ nº 211.059-2/2020), ratificada na Instrução inicial (fls. 1210/1298). Assim, a abertura do crédito adicional por meio do decreto n.º 060/2020, deveria ocorrer na totalidade do saldo do exercício anterior (R\$ 220.386,09).*

Conclusão: *Ante o exposto, a ressalva em questão será mantida na conclusão do presente.*

Por essa razão, acolho a oposição de **Ressalva** às Contas, com a consequente **Determinação**, que faço consignar na conclusão deste Voto.

2.8.7.6.6 Cálculo da Aplicação Mínima Legal

De acordo com a tabela a seguir, o Município de Conceição de Macabu utilizou 97,13% dos recursos do Fundeb no exercício de 2020, cumprindo o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07:

Tabela 254 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB

Descrição	Valor - R\$	
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício		10.835.596,77
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb		2.716,85
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)		10.838.313,62
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	10.747.594,81	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	220.386,09	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	
(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)		10.527.208,72
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)		97,13%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.252/256, receita de aplicação financeira obtida através dos dados do SIGFIS BI, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 706 e 709/723, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 492/493, Relatório Analítico Educação – fls. 882/896 e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 211.059-2/2020.

2.8.7.6.7 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2020)

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2020, pode não representar, necessariamente, a diferença entre as receitas e as despesas empenhadas, considerando que outras movimentações podem impactá-lo ao final do exercício, tais como ressarcimento financeiro creditado na Conta do Fundeb, cancelamentos de passivos, etc., a análise do resultado financeiro para o exercício de 2021 foi realizada da seguinte forma:

Tabela 265 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2021

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021	
Descrição	Valor - R\$
Superávit financeiro em 31/12/2019	220.386,09
(+) Receita do Fundeb recebida em 2020	10.835.596,77
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020	2.716,85
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2020 (2)	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020	0,00
= Total de recursos financeiros em 2020	11.058.699,71
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020	10.747.594,81

= Superávit Financeiro Apurado em 31/12/2020

311.104,90

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 211.059-2/2020, Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 252/256, receita de aplicação financeira obtida através dos dados do SIGFIS BI, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 706 e 709/723 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB – fls. 492/493.

O resultado financeiro do Fundeb para o exercício de 2021, apurado na tabela anterior, encontra-se consoante o valor registrado pelo Município no Balancete Contábil de Verificação do Fundeb, em razão da imaterialidade da diferença de R\$ 0,29.

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

2.8.8 Saúde

2.8.8.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

O art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 estabeleceram, para os Municípios, o percentual mínimo de 15% da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

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

Nesse sentido, o art. 3º daquela Lei destaca as despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde que serão computadas para efeito de apuração da aplicação dos recursos mínimos, enquanto o art. 4º estabelece aquelas que não serão computadas como despesas com ASPS.

No que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos, consoante o art. 24 da Lei Complementar nº 141/12, deverão ser consideradas:

I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

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

Oportuno enfatizar, no tocante à aferição do limite mínimo de aplicação em ASPS, que esta Corte de Contas adotou, até o término do exercício de 2020, a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Portaria STN nº 403/16, a qual dispõe, no subtítulo “03.12.04.01 Limites”, acerca do cálculo nos seguintes termos, *in verbis*:

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

I – empenhadas e pagas no exercício de referência;

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

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

Importa ressaltar, ainda, que o uso dessa metodologia permitiu, até o exercício de 2019, a inclusão, no cômputo do limite mínimo de 15% em Ações e Serviços Públicos de Saúde, das despesas empenhadas, liquidadas e não pagas e inscritas em restos a pagar processados no exercício de referência, mesmo que ausente a comprovação de disponibilidade de caixa consolidada do Fundo de Saúde do Município ao final do exercício.

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

A mudança de metodologia teve início na Sessão Plenária de 28/08/2018, quando, nos autos do Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, foi proferida Decisão em resposta à Consulta formulada no sentido de que, a partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os Municípios jurisdicionados deste Tribunal referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, seriam consideradas, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC nº 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa.

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

Por todo o exposto, no exercício em apreciação, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CF/88, c/c o art. 7º da LC nº 141/12, serão consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa, devidamente comprovada no Fundo de Saúde.

2.8.8.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

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

Tabela 276 — Sigfis X Contabilidade Saúde

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	32.130.396,04
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	32.130.396,04

Diferença 0,00

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 247/251 e Relatório Analítico Saúde – fls. 897/918.

2.8.8.3 Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde

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

Tabela 287 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	30.586.410,62	893.555,13
Pessoal e Encargos Sociais	17.355.595,92	123.969,63
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	13.230.814,70	769.585,50
(B) Despesas de capital	649.915,29	515,00
Investimentos	649.915,29	515,00
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	31.236.325,91	894.070,13
(D) Total das despesas com saúde	32.130.396,04	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
(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	18.568.123,93	737.949,80
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	10.157.527,02	492.977,39
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	8.410.596,91	244.972,41
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	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	0,00
(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)	18.568.123,93	737.949,80
(M) Total das despesas com saúde não computadas	19.306.073,73	

(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	12.824.322,31
--	----------------------

Fonte: Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 496/497, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 498/499, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 500/505 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 532/533.

Nota 1: o Município inscreveu o montante de R\$ 78.300,62 em restos a pagar não processados, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar não processados como despesas em saúde para fins de limite.

Nota 2: o Município inscreveu o montante de R\$ 77.819,71 em restos a pagar processados, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar processados como despesas em saúde para fins de limite.

Nota 3: embora tenha ocorrido, no exercício de 2020, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores, no montante de R\$194.904,07, o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

2.8.8.4 Apuração do Limite Mínimo das Despesas com ASPS

De acordo com o previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, os Municípios aplicarão, anualmente, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, § 3º, inciso I, alínea "b", todos da Constituição Federal.

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

Tabela 298 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	45.743.894,09
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.265.182,12
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	44.478.711,97
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	12.668.201,98
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	156.120,33
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	12.824.322,31
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	28,83%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 252/256, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 496/497, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 498/499, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 500/505, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 532/533 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 841/844.

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

O valor aplicado em Saúde corresponde a 28,83% das receitas de impostos e transferências de impostos, cumprindo, desse modo, o mandamento previsto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

O Corpo Técnico informa que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, cumprindo, assim, o disposto no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Ainda sobre o assunto, ressalto que que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com Saúde.

Em prosseguimento, no que tange ao parecer do Conselho Municipal de Saúde, o Corpo Técnico tece as seguintes considerações:

*Verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde, não atendendo ao disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.*

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

2.8.9 Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

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

O mencionado limite, apresentado na tabela seguinte, observa o número de habitantes, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi de 23.228 habitantes no Município de Conceição de Macabu.

Tabela 309 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2019	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	1.346.165,44
1112.04.00 - IRRF	954.397,48
1112.08.00 - ITBI	145.961,52
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	1.130.668,15
Outros Impostos	0,00
1120.00.00 - TAXAS	865.721,62
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	546.846,02
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	0,00
SUBTOTAL (A)	4.989.760,23
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	16.063.969,17
1721.01.05 - ITR	32.356,75
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	24.045.146,47
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	1.402.576,59
1722.01.04 - IPI - Exportação	569.294,41
1722.01.13 - CIDE	32.328,31
SUBTOTAL (B)	42.145.671,70
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	47.135.431,93
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	3.299.480,24
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2020 (F + G)	3.299.480,24

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 do exercício anterior às fls. 544/548 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 350/351.

Cumpre destacar que, nos termos da Consulta formulada no Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, o Plenário desta Corte, na Sessão de 04/12/2019,

revendo entendimento anterior sobre a base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder Legislativo Municipal — previsto no art. 29-A da Constituição Federal —, firmou jurisprudência no sentido de que a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deve compor a referida base.

Tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas e considerando que tal posicionamento repercutirá na apreciação das Contas de Governo, o Plenário desta Corte determinou a Expedição de Ofício a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, alertando-os acerca da adoção da nova metodologia, que passará a ser observada nas Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.

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

2.8.9.1 Verificação do Cumprimento do Limite

Consoante Decisão no Processo TCE-RJ nº 203.065-7/05, as contribuições previdenciárias cobradas dos servidores para custeio dos regimes próprios de previdência e assistência, caso existam, deverão ser excluídas do cômputo do cálculo do limite disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal.

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

Tabela 30 — Repasse Permitido x Repasse Recebido

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
3.299.480,24	3.299.480,24

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 359.

2.8.9.2 Verificação do Cumprimento do Orçamento Final da Câmara

Consoante a Lei Orçamentária e o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2020 registrou o montante de R\$ 3,29 milhões.

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

Tabela 31 — Orçamentação e Execução do Repasse

		R\$
Orçamento final da câmara	Repasse recebido	Repasse recebido acima do orçamento final da Câmara
3.299.480,24	3.299.480,24	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 355/359.

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

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

Com essa finalidade, foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores, das quais destaca-se a disposta em seu art. 42, que veda, nos dois últimos quadrimestres do exercício, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.

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

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

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

2.9.1 Aspectos Formais

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

Tabela 32 - Unidades Gestoras

Unidades Gestoras	DATA DA ENTREGA
Prefeitura Municipal	12/02/2021
Fundo Municipal de Saúde	12/02/2021
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	10/02/2021
Fundo Municipal de Assistência Social	12/02/2021

Fonte: Relatório extraído do Sistema de Recebimentos de Dados do SIGFIS – fls. 861/880.

2.9.2 Dos Resultados

2.9.2.1 Contratos Formalizados

Em análise efetuada na Relação de Contratos fornecida pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248/08 deste Tribunal, verifico o registro do valor total contratado de R\$ 2.684.463,71 (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”), dos quais R\$ 2.192.050,22 foram empenhados.

No entanto, constato a inexistência de valor considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

Na Planilha “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020”, estão o valor total inscrito em RP Processados, de **R\$ 626.667,66**, e o em RP Não Processados, de **R\$ 1.415.943,67**, sendo o montante de **R\$ 1.088.072,99** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da LRF.

Saliento que o montante de **R\$ 357.138,45**, registrado na planilha complementar “RPs COVID 19”, referente à inscrição em restos a pagar de despesas realizadas em ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 06/20, não foi considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da LRF. Tal posicionamento tem por fundamento o art. 65, §1º, inciso II da Lei Complementar nº 101/00, incluído pela Lei Complementar nº 173/20.

2.9.2.3 Despesas Realizadas Não Inscritas em Restos a Pagar

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

2.9.2.4 Reconhecimento/Confissão de Dívidas

Não houve registros de atos e/ou Termos de Reconhecimento ou Confissão de Dívida, Ajuste de Contas ou similares, referentes a despesas que não foram processadas em época própria, não integralmente pagas, empenhadas ou não informadas pelo Município.

2.9.2.5 Avaliação do Art. 42 da LRF

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

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

2.9.2.5.1 Das Disponibilidades Financeiras

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

Tabela 33 - Balanco Patrimonial x SIGFIS/Del. 248/08

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2020 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanco Patrimonial Consolidado	74.142.715,96
(B) Regime Próprio de Previdência	57.288.247,23

(C) Câmara Municipal	6.840,31
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	74.495,93
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	16.773.132,49
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248	6.086.383,63
(G) Diferença (E-F)	10.686.748,86

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 284/286, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 361, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 383/384, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 881 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 925.

Observo uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248. Dessa forma, será utilizado o valor apurado *ajustado* com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal (R\$ 16.773.132,49), uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Não obstante, a divergência apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248/08, no montante de R\$ 10.686.748,86, será considerada como **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.9.2.5.2 Dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar

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

Tabela 34 – Comparativo Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2020 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	4.391.284,77
(B) Regime Próprio de Previdência	-103.630,92
(C) Câmara Municipal	6.840,31
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	2.935,25
(E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20	357.138,45
(F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020	1.088.072,99

(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F)	3.039.928,69
(H) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248	2.339.016,29
(I) Diferença (G-H)	700.912,40

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 284/286, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 361, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 383/384, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 881, Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/20, fls. 927/950, Planilha complementar RPs Covid-19, fls. 919/920 e Planilha de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar - fls. 926.

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

Como demonstrado, apurou-se divergência entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema. Dessa forma, será utilizado, em minha análise, o valor apurado *ajustado*, com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal (R\$ 3.039.928,69), uma vez que se optou escolher, sempre que possível, as informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Não obstante, a divergência apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248/08, no montante de R\$ 700.912,40 , será considerada como **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

Cumpre destacar que os responsáveis, em suas peças de defesa, reconheceram a ocorrência das falhas existentes no exercício em análise, informando que houve a ciência dos setores específicos, para a adoção de providências no sentido de que não mais ocorram.

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

Tabela 35 - Comparativo Avaliação Art. 42, LRF

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2020 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2020 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2020 C = (A-B)
16.773.132,49	3.039.928,69	13.733.203,80

Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2020 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Suficiência de Caixa - 31/12/2020 – Art. 42 LRF E = (C-D)
13.733.203,80	1.088.072,99	12.645.130,81

Fonte: item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 921.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		1.088.072,99	Todas as Planilhas constam em anexo (fls.919/950)
Contratos Formalizados a partir de 01/05			
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	1.088.072,99		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar			
Dívidas Reconhecidas			

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

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

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

Faz-se mister esclarecer que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 8º, dispõe que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação. Dessa forma, ao se apurar as disponibilidades de caixa que deverão suportar as

obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do final de mandato, faz-se necessário que se observe a vinculação dos recursos, a fim de dar cumprimento ao disposto no referido artigo.

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

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

Esclareço, ainda, que essa nova metodologia será aplicada, também, ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo Estadual, ou seja, a partir das Contas de Governo do exercício de 2022, encaminhadas a este Tribunal em 2023, sendo, da mesma forma, aplicada na apreciação das prestações de contas anuais de gestão do exercício de 2022 dos titulares dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, conforme decidido por esta Corte nos autos do processo de Prestação de Contas de Governo Estadual referente ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/2019).

Portanto, em face da alteração na metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no art. 42 da LRF, passando-se, nas **Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2024, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025**, a serem consideradas as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte

de recurso específica, em observância ao art. 8º da Lei Complementar nº 101/00, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal e ao atual titular do Poder Legislativo de Conceição de Macabu, item **alertando-o** acerca da adoção da nova metodologia.

2.10 Demais Aspectos Relevantes

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

2.10.1 *Royalties*

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

2.10.1.1 Das Receitas de *Royalties*

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

Tabela 36 — Receitas de *Royalties*

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			11.075.899,49
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		3.112,85	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		11.072.786,64	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	10.847.087,69		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	225.698,95		
II – Transferência do Estado			1.672.161,08

III – Outras compensações financeiras	284.167,97
IV - Subtotal	13.032.228,54
V – Aplicações financeiras	14.388,82
VI – Total das receitas (IV + V)	13.046.617,36

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 252/256 e dados SIGFIS B.I.

Nota 1: O valor da receita total consignado no quadro acima não contempla os valores arrecadados decorrentes de royalties recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal nº 13.885/2019.

Nota 2: A receita de aplicação financeira foi obtida nos dados encaminhados pelo Município através do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, uma vez que seus demonstrativos contábeis não evidenciam essa receita patrimonial de forma analítica.

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

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

Tabela 37 - Receitas de *Royalties* - Lei nº 12.858/13

Receitas de <i>Royalties</i> - Lei Federal n.º 12.858/2013	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	292.382,97

Fonte: Quadro F.3– fls. 800/804.

Nota: conforme nota explicativa do Quadro F.3 às fls. 800, apesar deste demonstrar apenas R\$284.167,97, foi recebido pelo Município o montante de R\$292.382,97, tendo sido a diferença indevidamente contabilizada em rubrica de royalties diversa da criada pelo Município para os royalties de que trata a Lei nº 12.858/13, o que será tratado em tópico específico (item 7.1.2.2). Vale salientar que o site da ANP corrobora o total recebido de R\$292.382,97.

2.10.1.3 Despesas Totais com Recursos de *Royalties*

Tabela 38 — Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties*

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		10.561.148,82
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	10.561.148,82	
II - Despesas de capital		1.921.492,59
Investimentos	1.921.492,59	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		12.482.641,41

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 534/535.

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

Reputo oportuno destacar que, nos termos das Consultas formuladas nos Processos TCE-RJ nº 204.885-3/19 e 214.567-3/18, o Plenário desta Corte, nas Sessões de 24/07/2019 e 27/11/2019, respectivamente, revendo entendimento anterior sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de *royalties*, impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 — que veda a aplicação desses recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública —, firmou jurisprudência no sentido de que a proibição recai sobre todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, compreendidos os seguintes:

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

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

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

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

Por fim, o Corpo Instrutivo constata que o Município aplicou 84,61% dos recursos de *royalties* em despesas correntes e 15,39% em despesas de capital.

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

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

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

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

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

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

Tabela 39 — Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 12.858/13

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	292.382,97
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	73.095,74
Aplicação de Recursos na Saúde	73.095,74
% aplicado em Saúde	25,00%
Saldo a aplicar	0,00
Aplicação Mínima na Educação – 75%	219.287,23
Aplicação de Recursos na Educação	219.287,23
% aplicado em Educação	75,00%
Saldo a aplicar	0,00

Fonte: Quadro F.3 – fls. 800/804 e demonstrativos contábeis às fls. 498 e 716.

Nota 1: conforme nota explicativa do Quadro F.3 às fls. 800, apesar deste demonstrar apenas R\$ 284.167,97, foi recebido pelo Município o montante de R\$ 292.382,97, tendo sido a diferença indevidamente contabilizada em rubrica de royalties diversa da criada pelo Município para os royalties de que trata a Lei nº 12.858/13. Vale salientar que o site da ANP corrobora o total recebido de R\$ 292.382,97.

Nota 2: verifica-se, no Quadro F.3 e respectiva documentação contábil comprobatória, uma aplicação nas áreas de educação e saúde superior ao montante recebido, depreendendo-se, dessa forma, uma incorreta alocação dos royalties provenientes da Lei nº 12.858/13 entre as dotações orçamentárias por parte do Município sendo considerados no quadro acima os valores máximos a serem aplicados nas respectivas áreas.

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

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou 25,00% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e 75,00% na educação, em atendimento ao § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

Destaca-se que, embora o Município tenha criado fonte específica para classificação dos recursos de royalties, de que trata a Lei Federal nº 12.858/13, conforme se verifica na documentação contábil comprobatória do

Quadro F.3 às fls. 498 e 716, tal código não foi utilizado corretamente quando da apropriação e alocação dos recursos nas dotações orçamentárias no exercício de 2020.

*Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação nº 7**.*

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

Após análise dos argumentos da defesa, o Corpo Técnico mantém seu entendimento, acompanhado pelo MPC, nos seguintes termos:

Análise: *Apesar dos argumentos apresentados, na Instrução inicial elaborada por esta Coordenadoria, foi verificado que, embora o Município tenha criado a fonte de recurso específica para a fonte de recurso de que trata a Lei Federal nº 12.858/2013, este não foi corretamente utilizado no exercício, no que tange à apropriação e alocação nas dotações orçamentárias correspondentes.*

Conclusão: *Ante o exposto, a presente ressalva será mantida na conclusão do presente.*

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

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

Art. 8º [...]

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

[...]

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

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

No caso em tela, o Corpo Instrutivo informa que o Município criou o código de fonte de recurso específico para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei nº 12.858/13.

De toda sorte, como a inadequação à legislação ocorreu, faço consignar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

Prosseguindo, as instâncias instrutivas acrescentam que não foi constatada a comprovação da aplicação dos recursos recebidos em 2018 e 2019 provenientes da arrecadação das receitas de *royalties* e da participação especial, prevista na Lei Federal nº 12.858/13, conforme determinado por esta Corte no exame das Contas do Município referentes ao exercício de 2019.

Constato que a aplicação desses recursos em 2020 foi, no tocante à Educação, de R\$ 371.452,62 e, à Saúde, de R\$ 92.062,89 (demonstrativo contábil do Quadro F.3 – fls. 498 e 716), excedendo, respectivamente, em R\$ 152.165,39 e R\$ 18.967,15, a aplicação mínima obrigatória do exercício. Essa sobra é suficiente para cobrir o saldo a aplicar na educação, o que não ocorreu em relação à saúde (saldo de R\$160.464,86, na proporção de R\$120.348,65 em educação e R\$40.116,21 em saúde – Processo TCE-RJ nº 211.059-2/20).

Em análise das peças de defesa, o Corpo Instrutivo, acompanhado pelo MPC, manteve a Ressalva e a Determinação respectiva, nos seguintes termos:

Razões de Defesa: O ex-Prefeito Municipal alega que, conforme informado na ressalva nº 7, apenas a partir de 2020 foi implantada a fonte de recurso referente a Lei 12.858/13 e, que o valor recebido anteriormente, foi depositado em conta corrente específica sem sua aplicação, tendo sua utilização ocorrido somente com a criação de fonte exclusiva.

Análise: Tais argumentos apresentados pelo defendente não devem prosperar, uma vez que, a Administração Municipal já estava ciente do estabelecido na mencionada Legislação, ou seja, ainda que sem a fonte de recurso específica, os recursos deveriam ter sido aplicados conforme o disposto no §3º do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13. Porém, como bem observado na Instrução inicial, não houve a aplicação dos recursos em despesas distintas daquelas previstas na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado nos exercícios seguintes, o que gerou a ressalva em análise.

Conclusão: Dessa forma, a referida ressalva será mantida na conclusão do presente.

Diante do exposto, adoto, como razões de decidir, aquelas expostas pelas instâncias instrutivas, e faço constar, a esse respeito, **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto.

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

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

O art. 1º da Lei nº 13.885/19 dispõe que a União transferirá 15% destes recursos aos Municípios, de acordo com os coeficientes que regem a repartição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, devendo tais recursos serem destinados, alternativamente, à criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimentos.

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

Tabela 40 — Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 13.885/19

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> – Cessão Onerosa (Recebidos em 2019)	
Descrição	Valor
Recursos de <i>Royalties</i> Recebidos no Exercício de 2019, a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019	772.996,15
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) em Investimentos	640.840,50
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) na Previdência	0,00
Total Aplicado	640.840,50
Saldo a aplicar	132.155,65

Fonte: Quadro F.4 – fls. 805.

Nota: não houve aplicação desses recursos no exercício de 2019 (Processo TCE-RJ nº 211.059-2/20).

Observo que o Poder Executivo, dos recursos recebidos, destinou R\$ 640.840,50 para investimentos e nenhum recurso para pagamento de despesas previdenciárias, restando um saldo a aplicar no montante de R\$ 132.155,65, observando o previsto no art. 1º, § 3º, da Lei Federal nº 13.885/19.

2.10.2 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

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

O IEGM é mensurado pelas Cortes de Contas nacionais desde 2016, tendo por principal finalidade o aperfeiçoamento das ações governamentais em políticas públicas nacionais, mediante a divulgação do resultado de indicadores das políticas adotadas para atendimento às necessidades da população, proporcionando uma visão da gestão para sete dimensões da execução do orçamento público, quais sejam:

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

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

A apuração dos índices de efetividade da gestão pública indica os setores que merecem maior atenção do gestor público, colaborando para o aperfeiçoamento das ações governamentais. Dessa forma, os órgãos executivos

dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração desses índices, anexando evidências comprobatórias quando couber.

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

2.11 Controle Interno

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

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

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

Dessa forma, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno do Município, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, razão pela qual incluo, em meu Voto, **Comunicação** ao titular do Órgão Central de Controle Interno, para que tome ciência do exame empreendido nestas Contas e tome as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

2.11.1 Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

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

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

Quanto a tais fatos, o Corpo Instrutivo destaca que, conforme avaliação efetuada no sobredito Relatório de Acompanhamento, do total de 11 (onze) Determinações, 4 (quatro) foram consideradas cumpridas (36,36% do total), 7 (sete) foram consideradas não cumpridas (63,64% do total).

A esse respeito, faço constar **Ressalva e Determinação** na conclusão do Voto, até porque, nas defesas apresentadas, os responsáveis reconhecem que as falhas verificadas por este Tribunal de Contas, em exercícios anteriores, não foram totalmente sanadas ao término do exercício de 2020.

2.11.2 Certificado de Auditoria

Em conclusão, o Corpo Instrutivo destaca que O Certificado de Auditoria às fls. 641, emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do Município de Conceição de Macabu.

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

3 CONCLUSÃO E VOTO

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

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara Municipal não eximem os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas Contas de Gestão, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

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

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

CONSIDERANDO que, diante das Decisões deste Tribunal de Contas, proferidas nos autos dos Processos TCE-RJ nº 204.885-3/19 e nº 214.567-3/18, nas Sessões Plenárias de 24/07/2019 e de 27/11/2019, respectivamente, será alterada a metodologia para aferição do cumprimento das

vedações impostas à utilização de recursos de *royalties*, para as Contas referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas em 2022;

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

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

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

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo:

- ✓ Pela inclusão da Comunicação, ao atual Prefeito Municipal, contida no item III, letra e, da conclusão do parecer do Ministério Público de Contas;
- ✓ Pela inclusão da Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), proposta pelo Ministério Público de Contas, na forma do item V de seu parecer.

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

-
- ✓ Na Comunicação ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno, excluo a determinação de pronunciamento de forma conclusiva;
 - ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluo alerta sobre a observância da Lei Complementar Estadual nº 196/21 para o cálculo das despesas relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Ex positis, e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

I – Pela **EMISSION DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo do então Chefe do Poder Executivo do Município de Conceição de Macabu, Sr. Cláudio Eduardo Barbosa Linhares, referentes ao exercício de 2020, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 1

O Município não cumpriu integralmente os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal pela instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Implementar ações visando à adoção de procedimentos e à estruturação da gestão dos impostos municipais para sua instituição, previsão e efetiva arrecadação, requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, e o pleno atendimento do art. 11 da Lei Complementar nº 101/00, conforme detalhamento nos Processos TCE/RJ nº 219.871-4/20 (ISS) e 219.877-8/20 (IPTU e ITBI).

RESSALVA Nº 2

Registro negativo na conta “Valores Restituíveis” no Passivo Circulante do Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais (IPASCON).

DETERMINAÇÃO Nº 2

Observar o correto registro das contas no Balanço Patrimonial dos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Município, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 3

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do Fundeb, por meio do Decreto nº 60/2020 (R\$ 196.440,26), não utilizou a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior (R\$ 220.386,09), em desacordo com o disposto no art. 21, § 2º da Lei 11.494/07.

DETERMINAÇÃO Nº 3

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

RESSALVA Nº 4

Divergência no valor de R\$10.686.748,86 , entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$16.773.132,49) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 6.086.383,63).

DETERMINAÇÃO Nº 4

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

RESSALVA Nº 5

Divergência no valor de R\$ 700.912,40 , entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade

(R\$ 3.039.928,69) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 2.339.016,29).

DETERMINAÇÃO Nº 5

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

RESSALVA Nº 6

O Município não utilizou corretamente o código da fonte de recurso específica para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13.

DETERMINAÇÃO Nº 6

Utilizar corretamente o código da fonte específica para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei nº 12.858/13.

RESSALVA Nº 7

O Poder Executivo não aplicou integralmente os recursos dos *royalties*, previstos na Lei Federal nº 12.858/2013, recebidos em 2018, os quais deixaram de ser aplicados na época devida, deixando de atender o disposto no art. 2º, § 3º da referida Lei.

DETERMINAÇÃO Nº 7

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

RESSALVA Nº 8

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

DETERMINAÇÃO Nº 8

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

RECOMENDAÇÃO

RECOMENDAÇÃO Nº 1

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

II – COMUNICAÇÃO, ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Conceição de Macabu, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que tome ciência da Decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no art. 74 da Constituição Federal de 1988 e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

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

atenção aos arts. 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente, o percentual e prazo de utilização de recursos do Fundeb no exercício seguinte, e o percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

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

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

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

Federal n.º 12.351/2010, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal n.º 9.478/97, art. 50;

f) Há necessidade de adotar providências com vista ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a fim de assegurar a sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

IV – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do art. 26 do Regimento Interno, ao atual titular do Poder Legislativo de Conceição de Macabu, para que tome ciência de que, a partir das Contas de Governo referentes ao exercício de 2024, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao art. 8º da Lei Complementar nº 101/00;

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

VI – Por DETERMINAÇÃO à SUBSECRETARIA DAS SESSÕES (SSE) desta Corte, a fim de que dê ciência imediata à Câmara Municipal de Conceição de Macabu acerca da emissão de Parecer Prévio Favorável às Contas de Governo do Município referente ao exercício de 2020, informando, ao respectivo Presidente, que não há

óbices ao julgamento destas Contas de Governo pelo Poder Legislativo;

VII – Pelo ARQUIVAMENTO do processo no âmbito desta Corte.

Plenário,

GC-7, em 24 / 11 / 2021.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator