



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ACÓRDÃO Nº 58883/2021-PLEN

1 - PROCESSO: 209388-7/2021

2 - NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

3 - INTERESSADO: LEONARDO PAES BARRETO COUTINHO

4 - UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORCIÚNCULA

5 - RELATORA: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

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, CIÊNCIA, INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO AUTÔNOMO DE APURAÇÃO e ARQUIVAMENTO, nos exatos termos do voto do relator.

09- ATA Nº: 42

10 - DATA DA SESSÃO: 24 de novembro de 2021

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
Relatora

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Presidente

HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Procurador-Geral de Contas

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ Nº 209.388-7/21
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORCIÚNCULA
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO
EXERCÍCIO: 2020

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2020. VERIFICAÇÃO INICIAL, POR PARTE DAS INSTÂNCIAS INSTRUTIVAS, DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES: (I) A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ULTRAPASSOU O LIMITE ESTABELECIDO NA LOA; (II) O PODER EXECUTIVO NÃO APLICOU NENHUMA PARCELA DOS RECURSOS DOS *ROYALTIES* PREVISTOS NA LEI FEDERAL Nº 12.858/2013 NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO.

SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. ELISÃO DAS IRREGULARIDADES.

PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. CIÊNCIA E DETERMINAÇÃO À SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – SGE. ARQUIVAMENTO.

O administrativo em exame instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de Porciúncula, referente ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Senhor **LEONARDO PAES BARRETO COUTINHO** – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em **15/04/2021**, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva. Por oportuno, destaco que em face da alteração promovida no art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, pelo advento da Deliberação TCE-RJ nº 325/21, **os documentos relativos ao exame das contas de governo, a partir das contas do exercício de 2021, a serem encaminhadas ao Tribunal em 2022, deverão ser remetidos no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da abertura da sessão legislativa**. Por essa razão, farei constar **comunicação** ao atual Chefe do Poder Executivo do Município, alertando-o quanto à mencionada alteração no prazo de envio da documentação das contas.

Tendo em vista a ausência de alguns elementos que deveriam integrar os autos, foi formalizado **ofício regularizador** (Processo TCE-RJ nº 209.801-9/21), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 30 (trinta) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nº 13.970-0/21.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 3ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 27/07/2021. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Porciúncula, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades e determinações elencadas no citado relatório instrutivo:

Irregularidade 1:

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$29.271.976,77, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$2.619.736,77, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

Irregularidade 2:

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

A instrução especializada sugere também: (i) uma recomendação ao município e (ii) três comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal, uma ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta e uma ao atual titular do Poder Legislativo de Porciúncula, dando ciência da modificação na metodologia de verificação do cumprimento do artigo 42 da LRF, a partir das contas de governo referentes ao exercício de 2024).

Por derradeiro, foi sugerida pela 3ª CAC a expedição de ofício ao Ministério Público, para ciência da decisão plenária proferida neste processo.

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

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas, Henrique Cunha de Lima, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Porciúncula, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo: a irregularidade 2 foi considerada como impropriedade e foram introduzidos, no parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução (parecer datado de 31/08/2021).

Por meio de decisão monocrática datada de 01/09/2021, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário. Em 13/09/2021, tempestivamente, foi protocolizado no Tribunal o doc. 33.700-7/2021, contemplando razões de defesa.

Após o reexame dos autos, materializado na informação da 3ª CAC, datada de 17/09/2021, e no Parecer Ministerial de 11/10/2021, constatou-se que o Senhor Leonardo Paes Barreto Coutinho, atual Prefeito Municipal, não apresentou razões de defesa para as impropriedades apontadas na instrução inicial do processo.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo e o Ministério Público, após a análise das razões defensivas, **reformularam seus entendimentos e manifestaram-se no sentido da emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas.**

Em regular tramitação, os autos foram encaminhados a meu Gabinete.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Porciúncula, relativa ao exercício de 2020, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os ajustes que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.**

Considerando todo o detalhamento contido na instrução, apresento a seguir, de forma sucinta, os aspectos que considero mais relevantes das contas em análise. Para tanto, dividirei meus argumentos em três grandes eixos: **(i) a gestão pública** (com ênfase na gestão orçamentária, financeira e patrimonial e seus respectivos ditames constitucionais e legais); **(ii) as aplicações constitucionais e legais;** e **(iii) a gestão fiscal** (mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Antes, porém, permito-me apresentar uma breve nota introdutória a respeito do dever republicano de prestar contas e do âmbito de atuação deste Tribunal, tendo por objetivo específico delimitar o escopo do parecer prévio ora emitido.

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. Trata-se de um dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de *Supreme Audit Institutions* (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com

¹ Essa denominação inspira-se na nomenclatura utilizada pela literatura estrangeira que se dedica ao estudo das instituições externas de auditoria pública e baseia-se nos termos adotados pela INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização internacional criada em 1953, que reúne as Entidades Fiscalizadoras Superiores de 191 países membros e que goza de *status* especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.intosai.org/fr/actualites.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2015.

² A esse propósito, anota Carlos Ayres Britto: “Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa república, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha competência (e consequente dever) de cuidar de tudo o que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional”. (“O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”. SOUSA, Alfredo José de (Org.). In: **Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 73).

o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei Complementar estadual nº 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado⁵ e dos Prefeitos dos municípios⁶** submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

As análises realizadas por este Tribunal de Contas do Estado quando da emissão de parecer prévio englobam, dentre outros, os seguintes aspectos, extraídos a partir do artigo 39 do Regimento Interno:

§ 3º - O Relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborada com base nos elementos colhidos no trabalho de auditoria financeira e orçamentária, e conterá, além da análise dos balanços apresentados, informações que auxiliem a Assembleia Legislativa na

³ O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece, sem qualquer dificuldade, que os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional dotados de autonomia e independência em relação aos demais Poderes da República. Sobre o tema, é bastante elucidativa a decisão adotada pelo Plenário do STF nos autos da ADI 4.190/DF (STF, ADI 4.190/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 10.03.2010).

⁴ Os **Tribunais de Contas**, no modelo estabelecido pelo texto constitucional de 1988, exercem **competências coadjuvantes** do poder legislativo – que titulariza o controle externo financeiro – e, também, **competências autônomas** de auditoria e fiscalização, no âmbito das quais prescindem da manifestação legislativa para o aperfeiçoamento de sua atividade controladora. Essa **dualidade é evidenciada pela análise da norma contida no artigo 71 da CF**, que elenca as competências do Tribunal de Contas da União, aplicáveis, por simetria, a estados, municípios e distrito federal.

⁵ Art. 36, LC 63/90.

⁶ Art. 127 da LC 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação nº 167/92.

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] II - **julgar as contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

apreciação dos reflexos da administração financeira e orçamentária sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Com efeito, **o relatório sobre as contas de governo tem como escopo, a partir dos diversos demonstrativos contábeis e extracontábeis que integram os respectivos autos, informar acerca da gestão pública, enfocando seus aspectos orçamentários e financeiros, que têm implicação direta nas variações e no saldo do patrimônio público, bem como nas conjunturas econômica e social locais.**

O parecer prévio do Tribunal de Contas, observando tais aspectos, analisa o cumprimento – ou não – de dispositivos constitucionais e legais, como gastos mínimos e máximos e atendimento de metas pré-definidas, sempre a partir da contabilidade, fonte primeira e essencial de informação de toda e qualquer administração, quer pública, quer privada. Subsidiariamente, dados obtidos em outras frentes de atuação desta Corte podem e devem ser utilizados. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

Pode-se dizer que este é, em suma, **o grande foco das contas de governo: analisar a execução do orçamento público e seus demais planos em face dos mandamentos constitucionais e legais que lhe servem de norte.** É essa execução que, por sua vez, impacta, ou até determina, a situação econômica e social de um ente federativo. Esse é o produto final que se deve esperar do parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. O parecer prévio recai sobre **contas globais**, contas que demonstram a situação das finanças públicas, **sem prejuízo de análises individualizadas a serem realizadas quando das prestações de contas dos ordenadores de despesas (contas de gestão).**

Nessa linha, é importante esclarecer que um parecer favorável às contas de governo não conduz à aprovação automática de todas as contas dos ordenadores de despesas do respectivo ente federativo, incluindo aí as do próprio chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador. É importante enfatizar que seus objetos são distintos, como bem destacado por **JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO**:

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **julgamento das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor

público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

(I)

GESTÃO PÚBLICA

No presente tópico, serão apresentados os números da gestão municipal sob os enfoques orçamentário, financeiro e patrimonial. Serão, ainda, destacados outros aspectos inerentes à administração local.

1.1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento do Município de Porciúncula – LOA para o exercício de 2020 foi aprovado pela Lei nº 2.316, de 17 de dezembro de 2019, prevendo a receita e fixando a despesa em **R\$ 88.840.800,00** (fls.752/765).

1.1.1 Retificações orçamentárias

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU nº 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

O artigo 7º da LOA municipal autorizava o Poder Executivo a:

- I – A abrir no curso da execução orçamentária de 2020, créditos adicionais suplementares até o limite de 30% (trinta por cento) da despesa total fixada por esta Lei;
 - II – A utilizar os recursos vinculados à conta de Reserva de Contingência, nas situações previstas no artigo 24 da Lei Municipal 2.248/18 (Lei de Diretrizes Orçamentárias);
 - III – Realizar abertura de créditos suplementares, por conta de superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do Exercício anterior, na forma do art. 43, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64;
 - IV – Realizar abertura de créditos suplementares, provenientes de excesso de arrecadação, quando o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada for efetivamente comprovado, considerando-se ainda, a tendência do exercício, na forma do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64;
 - V – A abrir no curso da execução do orçamento de 2020, créditos adicionais suplementares para cobrir despesas vinculadas a fonte de recursos específicos, cujo recebimento no exercício tenha excedido a previsão de arrecadação e execução;
 - VI – Criar elemento de despesa para melhor execução dos programas de governo constantes neste Lei;
 - VII – A transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente recursos orçamentários, nos termos do inciso VI do art. 167 da CF/88;
- Parágrafo 1º – Os créditos adicionais que tratam o inciso I poderão ocorrer de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, dentro da estrutura orçamentária.
- Parágrafo 2º - Entende-se como categoria de programação, de que trato o parágrafo anterior, despesas que fazem parte da mesma classificação funcional programática e que pertençam ao mesmo órgão e unidade orçamentária.

Desse modo, a suplementação de créditos poderia atingir R\$ 26.652.240,00 (30% da despesa total fixada na LOA). Destaque-se que muito embora o art. 8º da LOA tenha previsto exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares, não ocorreram casos de abertura de créditos não considerados no cômputo geral, com respaldo no citado dispositivo.

As alterações orçamentárias realizadas em 2020 podem ser resumidas da seguinte forma:

| |
|-------------------------------|
| CRÉDITOS SUPLEMENTARES |
|-------------------------------|

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

R\$

| SUPLEMENTAÇÕES | | | |
|--|-------------------|---------------------|---------------|
| Alterações | Fonte de recursos | Anulação | 26.056.750,96 |
| | | Excesso - Outros | 1.123.426,00 |
| | | Superávit | 2.048.799,81 |
| | | Convênios | 170.000,00 |
| | | Operação de crédito | 0,00 |
| (A) Total das alterações | | | 29.398.976,77 |
| (B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA) | | | 0,00 |
| (C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B) | | | 29.398.976,77 |
| (D) Limite autorizado na LOA | | | 26.652.240,00 |
| (E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D) | | | 2.746.736,77 |

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 752/765 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 766.

A partir do exame do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais ultrapassou o limite estabelecido na lei autorizativa em R\$ 2.746.736,77, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal. Tal fato levou o corpo instrutivo a consignar a **Irregularidade e Determinação nº 1** em seu relatório, a qual foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas em sua manifestação de fl. 1802.

Após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável, por meio do doc. 33.700-7/21, o corpo instrutivo assim se manifestou (fls. 1926/1928):

IRREGULARIDADE N.º 01

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$29.398.976,77, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$2.746.736,77, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

Razões de Defesa: Aduz o jurisdicionado em sua defesa, ao fato de que este Corpo Instrutivo, por ocasião do primeiro exame no presente processo, não teria considerado as exceções previstas na LOA, quando da análise da execução orçamentária do município no exercício de 2020. Apresenta, para tanto, desta feita, listagem com as exceções (oriundas de decretos com fonte anulação) a serem procedidas no cômputo da verificação do limite estabelecido pela LOA, acostada às fls. 1907/1908, totalizando R\$4.641.255,79 de exceções previstas na LOA, bem como cópia da LOA (fls. 1909/1922).

Insta, ademais, que há que se considerar supostas exceções previstas na LOA relacionadas com os decretos emitidos com base em superávit financeiro e excesso de arrecadação (outros), totalizando R\$3.172.225,81 de exceções procedidas com base nessas fontes de recursos.

Análise: Com efeito, o Quadro A.1 encaminhado pelo jurisdicionado, em sede de resposta ao Ofício Regularizador (fls. 766) não consignava as exceções efetuadas para o cálculo da verificação do cumprimento do limite, apesar de o modelo do Quadro em tela possuir um campo específico para tal.

Por outro lado, as alegadas exceções efetuadas em decretos cuja fonte de recursos seja o superávit financeiro e/ou excesso de arrecadação (outros) não deve prosperar, em virtude de as exceções dispostas no art. 8º da LOA unicamente se referirem a créditos suplementares lastreados em anulação de dotações.

Dessa forma, tem-se que a análise do tópico correspondente será refeita, com base nos documentos encaminhados.

De acordo com a relação dos créditos adicionais com base na LOA apresentada pelo município, foram efetuadas as alterações orçamentárias evidenciadas no quadro a seguir:

| SUPLEMENTAÇÕES | | | |
|--|-------------------|---------------------|---------------|
| Alterações | Fonte de recursos | Anulação | 26.056.750,96 |
| | | Excesso - Outros | 1.123.426,00 |
| | | Superávit | 2.048.799,81 |
| | | Convênios | 170.000,00 |
| | | Operação de crédito | 0,00 |
| (A) Total das alterações | | | 29.398.976,77 |
| (B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA) | | | 4.641.255,79 |
| (C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B) | | | 24.757.720,98 |
| (D) Limite autorizado na LOA | | | 26.652.240,00 |
| (E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D) | | | 0,00 |

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 752/765, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 766 e documentação comprobatória das exceções previstas na LOA (fls. 1885/1887; 1907/1908).

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

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

As razões de defesa apresentadas pelo responsável apresentaram listagem – até então ausente dos autos - com exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares (oriundas de decretos com fonte anulação) a serem procedidas no cômputo da verificação do limite estabelecido pela LOA, totalizando R\$4.641.255,79. Refeitos os cálculos, levando em consideração as citadas exceções, o corpo

instrutivo verificou que a abertura de créditos adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Dessa forma, acompanhando a instrução e a manifestação do Parquet de Contas à fl. 1951, considero afastada a irregularidade.

Quanto à abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais) com base em leis autorizativas específicas, o corpo técnico, com base nos quadros contidos em fls. 768/889, informa que foram respeitados os limites nelas estabelecidos, observando o disposto no inciso V do art. 167 da CRFB/88.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, incluído o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior:

| RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS) | |
|---|----------------------|
| Natureza | Valor - R\$ |
| I - Superávit do exercício anterior | 2.614.444,85 |
| II - Receitas arrecadadas | 86.512.314,96 |
| III - Total das receitas disponíveis (I+II) | 89.126.759,81 |
| IV - Despesas empenhadas | 80.407.151,92 |
| V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência | 0,00 |
| VI - Total das despesas realizadas (IV+V) | 80.407.151,92 |
| VII - Resultado alcançado (III-VI) | 8.719.607,89 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2019, processo TCE-RJ nº.211.070-6/20; Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº. 4.320/64 - fls. 979/985 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº. 4.320/64 - fls.986/995, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal nº. 4.320/64 - fls. 1114/1116 e Balanço financeiro do RPPS - fls. 1119/1120.

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

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas ao superávit financeiro do exercício anterior (fonte de recurso para abertura de crédito adicional) e subtraindo desse montante as despesas empenhadas, chegou-se a um resultado positivo de R\$ 8.719.607,89. **Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.**

Destaque-se que durante o exercício foram abertos os seguintes créditos adicionais extraordinários:

| DECRETO Nº | FLS. | VALOR R\$ | CIÊNCIA DA CÂMARA |
|--------------|---------|---------------------|-------------------|
| 2127 | 895/896 | 2.249.334,00 | -- |
| 2157 | 897/899 | 1.224.368,33 | |
| 2158 | 900/902 | 51.517,00 | |
| TOTAL | | 3.525.219,33 | |

Fonte: Relação de Créditos Adicionais abertos – Quadro A.2 – fls. 767, Decreto Municipal – fls. 127/128, Decreto Estadual – fls. 129/133.

Acerca dos créditos supracitados, instrução acostou, às fls. 1704/1705 a seguinte manifestação:

Não foram apresentados elementos que pudessem comprovar que a Câmara Municipal tomou ciência dos Decretos nº(s). 2127, 2157 e 2158, que **tiveram** suas fundamentações autorizativas no disposto no artigo 44 da Lei Federal nº 4.320/64 onde foi definido que “os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.”

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 1**.

Em conclusão, a Constituição Federal determina, no inciso V do artigo 167, que os créditos suplementares e especiais carecem de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos correspondentes. Nesse sentido, conforme apurado, tanto com relação à autorização legislativa quanto no que concerne às fontes de recursos, verifica-se o atendimento do preceito constitucional.

Agregando-se os créditos adicionais em apreço ao orçamento inicial de Porciúncula, tem-se o seguinte orçamento final:

| Descrição | Valor (R\$) |
|---------------------------|----------------------|
| (A) Orçamento inicial | 88.840.800,00 |
| (B) Alterações: | 43.318.792,99 |
| Créditos extraordinários | 3.525.219,33 |
| Créditos suplementares | 32.398.976,77 |
| Créditos especiais | 7.394.596,89 |
| (C) Anulações de dotações | 26.269.600,96 |

| | |
|--|-----------------------|
| (D) Orçamento final apurado (A + B - C) | 105.889.992,03 |
| (E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 | 106.889.992,03 |
| (F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E) | -1.000.000,00 |

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 986/995, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 766 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 767.

A divergência de R\$ 1.000.000,00 entre o orçamento registrado na contabilidade municipal e o apurado no quadro anterior foi objeto da seguinte manifestação instrutiva (fls. 1705/1706):

A divergência apontada no valor de R\$-1.000.000,00, entre o orçamento apurado e o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado, indica a existência de alterações orçamentárias não informadas a esta Corte de Contas ou procedimentos de registros contábeis equivocados que culminaram em erro no demonstrativo contábil.

O valor do orçamento final apurado **não guarda** paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 2**.

1.1.2 Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2020, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário**: superávit de R\$ 6.105.163,04.

R\$

| RESULTADO ORÇAMENTÁRIO | | | |
|-------------------------------|----------------------|-------------------------------|---------------------|
| Natureza | Consolidado | Regime próprio de previdência | Valor sem o RPPS |
| Receitas Arrecadadas | 103.381.143,95 | 16.868.828,99 | 86.512.314,96 |
| Despesas Realizadas | 93.287.409,15 | 12.880.257,23 | 80.407.151,92 |
| Superávit Orçamentário | 10.093.734,80 | 3.988.571,76 | 6.105.163,04 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 979/985 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 986/995 e Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1114/1116.

b) Resultado da arrecadação: excesso de arrecadação de R\$ 13.540.343,95.

| ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO | | | | |
|---------------------------|-------------------------------|-----------------------|----------------------|---------------|
| Natureza | Previsão Atualizada R\$ | Arrecadação R\$ | Saldo | |
| | | | R\$ | Percentual |
| Receitas correntes | 83.672.594,50 | 99.614.117,40 | 15.941.522,90 | 19,05% |
| Receitas de capital | 2.552.340,50 | 0,00 | -2.552.340,50 | -100,00% |
| Receita intraorçamentária | 3.615.865,00 | 3.767.026,55 | 151.161,55 | 4,18% |
| Total | 89.840.800,00 | 103.381.143,95 | 13.540.343,95 | 15,07% |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 979/985.

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

A instrução destaca que, com relação às auditorias governamentais realizadas em todos os municípios jurisdicionados desde 2014, com o objetivo de verificar a gestão dos impostos de competência municipal (ISS, IPTU e ITBI), em conformidade com a estratégia formulada pela então Coordenadoria de Controle da Receita – CCR, no exercício de 2020 foram realizados os respectivos monitoramentos, nos processos TCE-RJ nº 222.490-9/20 (ISS) e nº 222.491-3/20 (IPTU e ITBI).

Nos citados processos, foram verificadas a situação atual e as respectivas providências adotadas para a solução dos achados de auditoria mais relevantes, cujos resultados negativos têm maior impacto na gestão tributária e, por conseguinte, na arrecadação municipal. Nesse sentido, assim se manifestou o corpo técnico com relação à **gestão do ISS**:

A auditoria sobre o Imposto Sobre Serviços, realizada em 2014, teve como objeto questões sobre a legislação local, benefícios fiscais, estrutura disponível – incluindo a de pessoal e de sistemas informatizados –, fiscalização e procedimentos fiscalizatórios mínimos, procedimentos de lançamento e cálculo para retenção de ISS quando do pagamento de serviços tomados pela prefeitura.

Dentre os problemas identificados à época e que restaram evidenciados sem solução pelo município em razão de ações ou omissões dos gestores - sem o objetivo de demonstrar todo o resultado da auditoria, o qual pode ser consultado em maiores detalhes em autos próprios –, os de maior relevância merecem destaque nesta análise de Contas de Governo.

Nesse sentido, o único achado de auditoria que cabe ressaltar sobre a gestão do ISS em Porciúncula é sobre a fiscalização de ISS, visto que atribuída ao Município a obrigação de instituir e arrecadar o tributo com eficiência (arts. 30, III e 37 da CF c/c art. 11 da LRF), surge para o ente o dever de buscar a maximização da efetiva arrecadação por meio de implementação de procedimentos fiscalizatórios nas atividades que tenham grande potencial de arrecadação e/ou

que representem elevado risco de sonegação, com o menor custo possível para sua execução; não mais se admitindo fiscalizações tributárias aleatórias e/ou desvinculadas da justiça fiscal.

Contudo, evidenciou-se que, ante a ausência de procedimentos mínimos nesse sentido, ainda não há fiscalização de ISS no município e que também não foram solucionadas questões referentes a sua implementação, tais como:

- ausência de implantação de módulo específico para a fiscalização do ISS no Sistema informatizado de controle da arrecadação/gestão do ISS.
- inexistência de planejamento da fiscalização do ISS.
- inexistência de procedimentos fiscalizatórios sobre a movimentação econômica de empresas de construção civil, para fins de constituição do ISS na incorporação de empreendimentos novos, bem como de fiscalizações em diligência externa sobre contribuintes desse segmento.
- inexistência de procedimentos fiscalizatórios com dados de movimentação bruta dos contribuintes de ISS junto às operadoras de cartões de crédito e débito.

Quanto à **gestão dos impostos imobiliários – IPTU e ITBI**, a instrução registrou:

A auditoria sobre a gestão dos impostos imobiliários, realizada em 2015, teve como objeto questões sobre a planta genérica de valores e sua atualização monetária, plano diretor municipal, alíquotas de IPTU, benefícios fiscais, cadastro imobiliário e procedimentos de fiscalização de ITBI.

Assim como no monitoramento sobre o ISS, dentre os problemas identificados à época e que restaram evidenciados sem solução pelo município em razão de ações ou omissões dos gestores - sem o objetivo de demonstrar todo o resultado da auditoria, o qual pode ser consultado em maiores detalhes em autos próprios -, os de maior relevância merecem destaque nesta análise de Contas de Governo.

Dessa forma, quanto ao objeto oriundo da auditoria de monitoramento da gestão dos impostos imobiliários em Porciúncula com maior relevância para esta análise de Contas, uma situação que impacta diretamente nos lançamentos de IPTU e para a qual não se evidenciou a resolução do problema é a desatualização do cadastro imobiliário frente às novas construções e aos acréscimos às existentes. Sem os dados cadastrais dos imóveis atualizados resta impossível a apuração da base de cálculo e mesmo da ocorrência de fatos geradores do tributo, inviabilizando a promoção da efetiva arrecadação preconizada na LRF.

Por fim, em conclusão ao tema das auditorias governamentais sobre a gestão dos impostos, a instrução assinalou:

As falhas apontadas no presente tópico, que estão sendo individualmente tratadas nos relatórios de monitoramento para verificar as questões relativas à gestão do ISS e dos impostos imobiliários do município, culminaram em proposta de notificação aos gestores com mandato entre 2014 e 2020 e determinação plenária ao gestor eleito para o mandato 2021/2024 para correção das irregularidades ou para aproveitamento de oportunidades de melhoria / ganhos de eficiência, considerando a possibilidade de acompanhamento de seu cumprimento através de um futuro monitoramento ou em outras formas de verificação pela Coordenadoria de Auditoria em Receita.

Nessa análise de gestão, porém, em visão macro, tais fatos sobre a gestão desses impostos constituem violação ao art. 11 da LRF e serão objeto da **Impropriedade e Determinação nº 3**.

c) Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 13.602.582,88.

| 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 | 88.840.800,00 | 106.889.992,03 | 93.287.409,15 | 87.437.070,73 | 87.255.216,04 | 87,27% | 13.602.582,88 |

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 752/765, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 986/995 e/ou Balanço Orçamentário - fls. 996/998.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

d) Restos a Pagar

A inscrição de restos a pagar processados e não processados do município, referentes a exercícios anteriores, foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário (fl.1712):

| | Inscritos | | Liquidados | Pagos | Cancelados | Saldo |
|--|--------------------------|---------------|------------|--------------|------------|------------|
| | Em Exercícios Anteriores | Em 31/12/2019 | | | | |
| Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados | 1.783.473,60 | 181.854,69 | - | 1.331.045,17 | 218.547,63 | 415.735,49 |

| | | | | | | |
|--------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| Restos a Pagar Não Processados | 13.965.042,10 | 5.850.338,42 | 6.012.686,16 | 5.907.448,69 | 2.545.108,17 | 11.362.823,66 |
| Total | 15.748.515,70 | 6.032.193,11 | 6.012.686,16 | 7.238.493,86 | 2.763.655,80 | 11.778.559,15 |

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 996/998.

Nota 1: Não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal.

Nota 2: Verifica-se que os valores inscritos em 31/12/2019, R\$181.854,69 e R\$5.850.338,42 referem-se aos restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício, conforme verifica-se no Balanço Financeiro Consolidado, fls. 1008/1011, tendo sido lançados no quadro equivocadamente gerando distorções no saldo dos restos a pagar processados e não processados liquidados e restos a pagar não processados.

Acerca dos números evidenciados no quadro anterior, o corpo instrutivo fez as seguintes observações (fl. 1712 - *verbis*):

Observa-se conforme o quadro acima que o município de PORCIÚNCULA informa um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$11.778.559,15, sendo R\$415.735,49 referente a restos a pagar processados e não processados liquidados e R\$11.362.823,66 restos a pagar não processados, contudo, conforme nota 2 acima os quadros I e II do Balanço Orçamentário consideraram erroneamente os valores dos restos a pagar processados não processados inscritos no exercício. **Logo, o saldo correto de restos a pagar é R\$5.746.366,04, sendo R\$233.880,80 referente a restos a pagar processados e não processados liquidados e R\$5.512.485,24 restos a pagar não processados.** (GRIFEI)

Muito embora o quadro evidencie a ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$218.547,63, o corpo instrutivo informa que, segundo documentação encaminhada pelo jurisdicionado às fls. 999/1007, **eles restariam justificados**, em face do seguinte: **(i)** R\$ 204.946,15 da Caixa de Assistência e Previdência dos Servidores - CAPREM, se referem à contabilização incorreta quando da consolidação, ocasionada por falha no sistema informatizado; e **(ii)** R\$ 13.448,48 da Prefeitura e R\$ 153,00 do Fundo Municipal de Educação, relativos a despesas com folha de pagamento e outras despesas que são feitas de forma estimada e não foram concretizadas por conta da pandemia do COVID-19.

1.2 GESTÃO FINANCEIRA

Preliminarmente, o corpo técnico esclareceu que, por se tratar do último ano da gestão do chefe do Poder Executivo Municipal, o exame da gestão financeira não se restringiu, para efeito da apuração do

resultado financeiro, à análise dos valores registrados pela contabilidade no balanço patrimonial, uma vez que, além das informações contidas no demonstrativo, também podem ser identificados outros eventos que tenham o potencial de impactar a situação financeira. A título de exemplo, pode-se mencionar a realização de despesas não contabilizadas, os cancelamentos indevidos de passivos, bem como formalização de termos de reconhecimento/confissões de dívida, os quais, 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 financeiro efetivamente alcançado no final do mandato.

Além disso, cabe ressaltar que essas obrigações, caso não possuam características de essencialidade, preexistência e continuidade, e tenham sido formalizadas a partir de 01/05/20, devem ainda ser consideradas para efeito da análise do artigo 42 da LRF.

Por fim, a instrução esclareceu que neste último ano de mandato foi excluído do resultado 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 tratar de recursos estritamente vinculados, tendo como base, para tanto, as informações extraídas do Sistema SIGFIS encaminhadas eletronicamente pelo município. Por essa razão, o corpo instrutivo realizou ajuste no passivo financeiro, uma vez que, conforme planilha “Despesas realizadas não inscritas em RP”, extraída do Sistema SIGFIS/Deliberação TCE-RJ nº 248, anexada às fls. 1251/557, foram identificadas despesas de curto prazo não contabilizadas no valor de R\$3.826.166,40, relativas à cancelamento de empenhos.

O corpo instrutivo apurou, então, um resultado financeiro superavitário em R\$ 10.038.015,18, podendo ser demonstrado da seguinte forma:

| R\$ | | | | | |
|--|----------------------|-----------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------------|
| APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO | | | | | |
| Descrição | Consolidado (A) | Regime Próprio de Previdência (B) | Câmara Municipal (C) | Convênios (D) | Valor considerado (E) = (A-B-C-D) |
| Ativo financeiro | 86.491.508,82 | 62.493.345,47 | 0,00 | 1.071.835,43 | 22.926.327,92 |
| Passivo financeiro | 16.940.951,73 | 266.587,71 | 0,00 | 3.786.051,28 | 12.888.312,74 |
| Superavit Financeiro | 69.550.557,09 | 62.226.757,76 | 0,00 | -2.714.215,85 | 10.038.015,18 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 1012/1019 , Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 1117/1118 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1108/1109.

Nota 1: Na composição do Passivo Financeiro considerado (R\$13.114.785,33) foram utilizados os valores das consignações (R\$1.336.226,18), evidenciadas no Anexo 17, fls. 1028/1029, dos saldos dos restos a pagar não processados (R\$5.512.485,24), e dos restos a pagar processados

(R\$233.880,80), evidenciados nos Quadros I e II do Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 996/998, e dos valores dos restos a pagar não processados e processados, inscritos no exercício (R\$5.850.338,42 e R\$181.854,69) registrados no Balanço Financeiro, fls.1008/1011, e também registrado no Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 996/998, este último de forma equivocada, conforme já apontado no item 4.2.2.1.

Nota 2: Ajuste do Passivo Financeiro:

| | |
|--|---------------------------|
| Passivo Financeiro Considerado | - R\$ 13.114.785,33 |
| (+) Despesas Não Contabilizadas (fls. 1251/1557) | - <u>R\$ 3.826.166,40</u> |
| (=) Total do Passivo Financeiro Ajustado | - R\$ 16.940.951,73 |

Acerca do resultado financeiro apurado, o corpo técnico assim se manifestou (fl.6557):

Importa destacar, ainda, que o **superavit** ora apurado reflete apenas o resultado alcançado ao final da gestão, não estando contempladas as demais obrigações contraídas que serão objeto de análise no presente relatório em tópico próprio denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

E quanto ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro foi apontada a seguinte impropriedade (fl. 1717):

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício, verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes às fls. 1019.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 4**.

Por fim, os resultados financeiros dos cinco últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro, que demonstram a preponderância dos ativos financeiros sobre os passivos financeiros desde o exercício de 2016:

| EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS | | | | | R\$ |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-----|
| Gestão anterior | Gestão atual | | | | |
| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | |
| 4.742.954,05 | 1.344.388,71 | 4.593.294,08 | 2.614.444,85 | 10.038.015,18 | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 – processo TCE-RJ n.º 211.070-6/20 e quadro anterior.

1.3 ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS AO EIXO TEMÁTICO “GESTÃO PÚBLICA”

A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal e o índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) são os temas tratados neste item.

1.3.1 Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é um dos pilares fundamentais do exercício da função de controle, vindo em auxílio às atribuições desta Corte. No presente caso, o relatório foi apresentado e consta como documento juntado às fls.646/649.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes.

Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (fls. 651/661), apurou que das 19 (dezenove) determinações expedidas pelo Tribunal nas contas do município referentes ao exercício de 2019, 2 (duas) foram consideradas cumpridas e as outras 17 (dezessete) foram cumpridas apenas parcialmente.

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria acostado à fl.650 opina expressamente pela regularidade das contas do chefe de governo do município de Porciúncula.

1.3.2 Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Porciúncula apresentou, em 2020, resultado superavitário de R\$ 3.988.571,76, conforme demonstrado no quadro a seguir:

| Descrição | Valor (R\$) |
|--------------------------|---------------------|
| Receitas previdenciárias | 16.868.828,99 |
| Despesas previdenciárias | 12.880.257,23 |
| Superávit | 3.988.571,76 |

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1114/1116.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Destaque-se que quando da apreciação das contas de governo do município de São Fidélis, referentes ao exercício de 2017 – **Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18**, o Plenário decidiu que a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados até o exercício de 2018 poderia ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

Nesse sentido, o montante devido e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2020, referente a todas as unidades gestoras (exceto à Câmara Municipal), está evidenciado no quadro a seguir, cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) enviado pelo jurisdicionado:

| Contribuição | Valor Devido | Valor Repassado | Diferença |
|--------------|---------------------|---------------------|-------------|
| Do Servidor | 1.029.334,92 | 1.029.334,92 | 0,00 |
| Patronal | 1.165.420,35 | 1.165.420,35 | 0,00 |
| Total | 2.194.755,27 | 2.194.755,27 | 0,00 |

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fls. 1210/1213.

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

De acordo com o quadro anterior, constata-se que houve o repasse integral ao RPPS das contribuições previdenciárias.

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários perante o RPPS, o responsável pelas contas encaminhou o Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 26) em branco (fl. 569). Entretanto, em consulta ao site CADPREV, o corpo técnico verificou

que o município não possui acordo de parcelamento em vigor, estando o último acordo realizado, de nº 056/2009, devidamente quitado.

Semelhantemente ao estudo realizado sobre as contribuições ao RPPS municipal, foi também examinada a situação dos repasses do município ao Regime Geral de Previdência Social, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS, enviado pelo jurisdicionado (Modelo 24):

| Contribuição | Valor Devido | Valor Repassado | Diferença |
|--------------|---------------------|---------------------|-------------|
| Do Servidor | 1.938.853,19 | 1.938.853,19 | 0,00 |
| Patronal | 466.288,11 | 466.288,11 | 0,00 |
| Total | 2.405.141,30 | 2.405.141,30 | 0,00 |

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 1214/1215.

De acordo com o quadro anterior, constata-se que houve o repasse integral da contribuição previdenciária patronal e dos servidores ao RGPS.

Já no que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (fl. 1722), obtido mediante pesquisa realizada no *site* <http://www.previdencia.gov.br>, a instrução informa que o município de Porciúncula se encontra em situação regular, tendo sido emitido em 30/06/2020, com validade que se estende até 27/12/2020.

Ao ensejo da conclusão deste tópico acerca do sistema previdenciário municipal, o corpo técnico teceu as seguintes considerações quanto à avaliação atuarial do RPPS (fls. 1722/1723):

A Portaria MPS nº 464/2018, de 19 de novembro de 2018, dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.

O objetivo principal da avaliação é estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano, sendo sua realização obrigatória a cada balanço.

O cálculo dos pagamentos previstos é uma projeção da apuração dos compromissos, ou seja, é o somatório dos valores provisionados pelos RPPS para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus servidores e dependentes e as contribuições correspondentes.

Este montante é registrado como obrigação no Balanço Patrimonial do ente previdenciário, no Passivo Exigível a Longo Prazo no grupo de contas Provisões Matemáticas previdenciárias.

Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 570/629) 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 **superavit atuarial**.

Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo **encaminhou**, adicionalmente, declaração (fls. 630), atestando a inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos e a inexistência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime.

O *Parquet* de Contas, em manifestação de fls. 1818/1830, destaca a importância da verificação do cumprimento de duas alterações regradadas nos parágrafos 2º e 3º do art. 9º da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, que obrigatoriamente deveriam ter sido implementadas pelo RPPS municipal. Confira-se o excerto do parecer do Órgão Ministerial:

Como se vê, a instância técnica registra que o jurisdicionado encaminhou o relatório da avaliação atuarial realizada em 2020 (data focal 31.12.2019), informando a existência de um superávit atuarial e declaração consignando a existência de um único RPPS municipal e uma única unidade gestora para o respectivo regime.

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.

(...)

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:

(...)

No caso do Município de Porciúncula 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%).

1.3.3 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção das Cidades e Governança da Tecnologia da Informação). Seu objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Porciúncula (fls. 1774/1775):

A Deliberação TCE-RJ n.º 271/17 estabeleceu normas relativas à apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, por parte desta Corte de Contas, devendo, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração do índice.

Conforme o art. 2º da supracitada deliberação, as respostas aos quesitos passíveis de comprovação com evidências deverão ser validadas pelo responsável pelo órgão central de controle interno, em observância ao disposto no art. 53, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, mediante a emissão de certificado.

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, às fls. 645, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as

mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

(II)

APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Como de conhecimento convencional, existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos.

A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável. Para tal, é empregado o parâmetro denominado **Receita Corrente Líquida – RCL**, que serve como referência para a aferição dos limites com as despesas com pessoal, dívida pública, operações de crédito, dentre outras.

Nesse sentido, importante evidenciar, preliminarmente, que a RCL do Município de Porciúncula, apurada com base nos registros do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2020 (processo TCE-RJ nº 204.454-7/21), atingiu o montante de **R\$ 96.207.592,60**.

2.1 Dívida Pública

Compete privativamente ao Senado Federal, como disposto nos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal, estabelecer os limites da dívida consolidada dos Municípios, das operações de crédito externo e interno, das concessões de garantia da União em operações de crédito e da dívida mobiliária, tendo sido editadas, nesse contexto, as Resoluções nº 40/01 e 43/01.

2.1.1 Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no Demonstrativo da Dívida Consolidada, do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2020, a instrução destacou o quanto a dívida

consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%:

| Especificação | 2019 | 2020 | | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 3º quadrimestre | 1º quadrimestre | 2º quadrimestre | 3º quadrimestre |
| Valor da dívida consolidada | 542,00 | 0,00 | 324.061,00 | -40,20 |
| Valor da dívida consolidada líquida | -19.180.296,10 | -19.610.239,80 | -18.629.468,00 | -21.195.907,60 |
| % da dívida consolidada líquida s/ a RCL | -23,13% | -22,20% | -20,70% | -22,03% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 211.070-6/20 e processo TCE-RJ n.º 204.454-7/21, RGF – 3º quadrimestre de 2020.

Nota: Verifica-se que o saldo da dívida consolidada apresentado no Anexo 16 Consolidado, fls. 1027 foi considerado no Anexo 2 do RGF eferente ao 3º quadrimestre de 2020, processo TCE-RJ n.º 204.454-7/21.

2.1.2 Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos

À luz dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito (inclusive por antecipação de receita orçamentária – ARO), não terem sido concedidas garantias em operações de crédito internas ou externas e nem terem sido realizadas alienações de ativos no exercício.

2.2 GASTOS COM PESSOAL

A Constituição da República, em seu artigo 169, determinou que a despesa com pessoal dos entes da Federação não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta a matéria.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Porciúncula foram resumidos pelo corpo instrutivo conforme tabela a seguir:

| Descrição | 2019 | | | | 2020 | | | | | |
|------------------------|-----------|-----------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|
| | 1º quadr. | 2º quadr. | 3º quadrimestre | | 1º quadrimestre | | 2º quadrimestre | | 3º quadrimestre | |
| | % | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % |
| Poder Executivo | 48,44% | 48,02% | 37.540.387,35 | 45,27% | 38.691.514,48 | 43,80% | 39.171.338,99 | 43,53% | 40.309.979,88 | 41,90% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.070-6/20, e processos TCE-RJ n.ºs 217.264-1/20, 227.806-7/20 e 204.454-7/21 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020.

Dessa forma, conclui-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo respeitaram o limite constante da alínea b do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00 (54% da RCL).

2.3 GASTOS COM EDUCAÇÃO

Inicialmente, cabe destacar que em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, materializando consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com manutenção e desenvolvimento do ensino, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Por essa nova metodologia, para a aferição do cumprimento do limite mínimo constitucional referente à MDE (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), **deverão ser consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício.** Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

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 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Segundo esse critério, no exercício de 2020, o município de Porciúncula aplicou na educação um montante total de R\$ 14.054.374,75, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir:

| DESPESA COM EDUCAÇÃO | | |
|----------------------|---------------|---------------|
| Empenhada | Liquidada | Paga |
| 14.353.133,60 | 14.054.374,75 | 14.054.374,75 |

Fonte: Demonstrativos Contábeis, fls. 1152/1156.

Às fls. 1729/1730 o corpo instrutivo teceu as seguintes considerações sobre os valores referentes às despesas empenhadas, liquidadas e pagas registradas nos demonstrativos contábeis (*verbis*):

Ressalta-se que os valores apresentados nos demonstrativos contábeis, fls. 1152/1156 que evidenciam as despesas empenhadas, liquidadas e pagas na educação por fonte de recursos e subfunções não se coadunam com os valores informados no Relatório Analítico de Educação extraído do SIGFIS, fls. 1671/1681, conforme destaca-se:

| DESCRIÇÃO | DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS | RELATÓRIO ANALÍTICO EDUCAÇÃO - SIGFIS |
|---------------------|--------------------------|--|
| DESPESAS EMPENHADAS | 14.353.133,60 | 14.475.809,49 |
| DESPESAS LQUIDADAS | 14.054.374,75 | 14.176.590,42 |
| DESPESAS PAGAS | 14.054.374,75 | 14.176.650,64 |

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

Segundo o artigo 212 da CRFB, os municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além dos impostos, financiam a educação básica municipal, dentre outros, os recursos do FUNDEB.

Destaca a instrução que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas totalizaram R\$ 41.073.125,31.

2.3.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2020:

**DEMONSTRATIVO DAS 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 | 3.642.236,90 |
| Educação infantil | 365 – Ensino infantil | 161.687,00 |
| 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 | | 3.803.923,90 |
| FONTE DE RECURSOS: FUNDEB | | |
| Descrição | | Despesa Paga R\$ |
| (b) Despesas realizadas com ensino da fonte FUNDEB | | 9.262.570,13 |
| Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE | | |
| (c) Total das despesas com ensino (a + b) | | 13.066.494,03 |
| (d) Ganho de Recursos FUNDEB | | 2.216.970,34 |
| (e) Total das despesas registradas como gasto em educação (c - d) | | 10.849.523,69 |
| (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) | | 10.849.523,69 |
| (i) Receita resultante de impostos | | 41.073.125,31 |

(j) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)**26,42%**

Fonte: Demonstrativos Contábeis – fls. 1152/1156, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 979/985, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1157/1158, Relatório Analítico Educação – fls. 1671/1681, e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 495

Nota 1 - (linha d): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$2.216.970,34 (transferência recebida R\$9.035.308,87 e contribuição R\$6.818.338,53).

Nota 2: Os demonstrativos contábeis apresentados demonstram despesas realizadas na fonte royalties, as quais não constam do Demonstrativo das despesas com Royalties por Função – Quadro F.2, fls. 541. Entretanto, as mesmas não impactam o limite legal, uma vez que para tanto foram consideradas apenas as despesas na fonte 11 – Impostos e Transferências de Impostos.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações possíveis, **o Município de Porciúncula efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino conforme o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências) e no artigo 102 da Lei Orgânica do Município - LOM.**

Quanto ao repasso dos recursos à educação, conforme disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal n.º 9.394, de 20/12/1996), a instrução consignou os seguintes comentários:

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal n.º 9.394, de 20.12.1996, dispõe em seu § 5º do artigo 69 que o repasse dos 25% da receita resultante de impostos e transferências de impostos, a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, deverá ocorrer imediatamente do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao órgão responsável pela educação.

O artigo 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. Neste sentido, faz necessário a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro para implementação de tais regras.

De acordo com a documentação apresentada pelo jurisdicionado às fls.1159, verifica-se que o município não cumpriu as regras estabelecidas no § 5º do artigo 69 da LDB.

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

O *Parquet* de Contas acompanhou a sugestão do corpo técnico (fl. 1850).

2.3.1.1 Mudança de metodologia na apuração dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Por fim, cabe chamar a atenção para as **mudanças na metodologia de apuração dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE), decorrentes da promulgação da Lei Complementar Estadual nº 196, de 14 de outubro de 2021**, que, dentre outras providências, redefiniu as despesas que são computadas e as que não são computadas para fins de cálculo do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, **expandindo a lista original contida na Lei de Diretrizes de Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996)**. Confira-se a íntegra da Lei Complementar nº 196/2021:

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.⁹

Tendo em vista a mudança da metodologia do cálculo do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, até então adotada por esta Corte de Contas, e considerando que ela repercutirá na apreciação das Contas de Governo, **farei constar na parte dispositiva deste voto, determinação dirigida à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, para que instaure PROCEDIMENTO AUTÔNOMO, visando à adoção das seguintes medidas: (i) realização de estudo quanto ao sentido e extensão da aplicação da LC nº 196/2021, que expandiu a lista original contida na Lei de Diretrizes de Bases da Educação – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;¹⁰ (ii) analise os impactos da referida lei sobre a metodologia a ser adotada nas próximas contas, diante do entendimento firmado nos processos TCE-RJ nº 100.797-7/18 e 200.420-9/18; e (iii) elabore Nota Técnica, a fim de uniformizar a metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, submetendo à apreciação plenária, precedida de manifestação do Ministério Público Especial.**

2.3.2 FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica. Posteriormente, o FUNDEB foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.494, de 20/07/2007.

Em 2020 ocorreram duas significativas mudanças na legislação do FUNDEB: a Emenda Constitucional nº 108, de 26/08/2020, promoveu alterações no disposto pela Emenda Constitucional nº 53/2006, e a Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, alterou sua regulamentação, tendo revogado quase

⁹ Grifos não contidos no original.

¹⁰ Releva-se apontar que se trata de **Lei Complementar estadual** que altera a verificação do cumprimento do limite máximo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, expandindo a lista original contida na **Lei de Diretrizes de Bases da Educação** – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

que integralmente a Lei Federal nº 11.494/07 (à exceção do seu artigo 12), com efeitos a partir de 01/01/2021.

a) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo, referentes a 2019

O parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 determina que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos. Para que seja possível tal aplicação, há a necessidade da abertura de um crédito adicional ao orçamento. Esse crédito tem como fonte de recurso o *superávit* financeiro dos valores do fundo.

A aferição desse preceito consta de fl.1740:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 211.070-6/20) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2019 um *superávit* financeiro de R\$163.799,81, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

Constatada a existência de *superávit* financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2020, será efetuado subtraindo o *superávit*, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício.

Registra-se, ainda, que o valor de R\$163.799,81 foi utilizado no exercício de 2020, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme decreto n.º 2041 às fls. 494 de acordo, portanto, com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

Por oportuno, cabe destacar manifestação do corpo técnico acerca da modificação nas regras de aplicação dos recursos do FUNDEB, introduzida pela mencionada Lei Federal nº 14.113/2020:

Destaca-se também que a Lei Federal nº 14.113/2020, em seu artigo 25, parágrafo 3º, dispôs 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. Desta forma, tal metodologia será considerada por ocasião da análise da prestação de contas de governo do município do exercício de 2021, a serem encaminhadas a esta Corte no

exercício de 2022, sendo tal fato inserido na comunicação ao atual prefeito municipal mencionada no tópico anterior.

b) Valores do FUNDEB em 2020 – contribuições e transferências recebidas

Comparando os valores destinados pelo município ao fundo, com aqueles recebidos do fundo, após a repartição dos recursos, em função do número de alunos da rede de ensino local, verificam-se os seguintes montantes:

| RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB | |
|---|---------------------|
| Descrição | R\$ |
| Valor das transferências recebidas do Fundeb | 9.035.308,87 |
| Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb | 6.818.338,53 |
| Diferença (ganho de recursos) | 2.216.970,34 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 979/985.

c) Total dos recursos do fundo em 2019

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2020 foi o seguinte:

| RECEITAS DO FUNDEB | |
|-------------------------------------|---------------------|
| Natureza | Valor - R\$ |
| Transferências multigovernamentais | 9.035.308,87 |
| Aplicação financeira | 0,00 |
| Complementação financeira da União | 0,00 |
| Total das Receitas do Fundeb | 9.035.308,87 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 979/985.

d) Critérios de aferição de despesas com o FUNDEB**d.1) Despesas totais**

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, **a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita**. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo:

| CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB | | | |
|---|--------------|--|---------------------|
| Descrição | | | Valor - R\$ |
| (A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício | | | 9.035.308,87 |
| (B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb | | | 0,00 |
| (C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B) | | | 9.035.308,87 |
| (D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício | 9.262.570,13 | | |
| (E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior | 163.799,81 | | |
| (F) Despesas não consideradas | 63.461,45 | | |
| i. Exercício anterior | 0,00 | | |
| ii. Desvio de finalidade | 0,00 | | |
| iii. Outras despesas | 63.461,45 | | |
| (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) | | | 9.035.308,87 |
| (I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C) | | | 100,00% |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.979/985, Quadro Demonstrativos Contábeis – fls. 1152/1156, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 506, Relatório Analítico Educação – fls. 1671/1681 e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.070-6/20.

Nota 1 (item F.iii - Outras despesas): Referem-se a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do Fundeb e custeadas com recursos de outras fontes.

Diante disso, em conclusão, verifica-se que foi atendida a norma do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2019.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Demonstro, no quadro a seguir, as aplicações de recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2020:

| PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO | |
|--|---------------------|
| (A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério | 9.262.570,13 |
| (B) Ajuste – Dedução de despesas custeadas com outras fontes | 227.261,26 |
| (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) | 9.035.308,87 |
| (E) Recursos recebidos do Fundeb | 9.035.308,87 |
| (F) Aplicações financeiras do Fundeb | 0,00 |
| (G) Complementação de recurso da União | 0,00 |
| (H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G) | 9.035.308,87 |
| (I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100 | 100,00% |

Fonte: Quadro D.1 – fls. 493 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 979/985.

Nota- 1 (ITEM B): O valor de R\$227.261,26 refere-se a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do Fundeb que foram custeadas com recursos de outras fontes, não sendo considerada no cálculos do mínimo de 60%.

Assim, **foi cumprido o disposto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007**, uma vez terem sido efetuados gastos superiores ao mínimo de 60% dos recursos totais anuais do FUNDEB com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

e) Resultado financeiro para 2021

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl.1742, que reproduz a seguir:

| RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021 | |
|---|---------------------|
| Descrição | Valor - R\$ |
| Superavit financeiro em 31/12/2019 | 163.799,81 |
| (+) Receita do Fundeb recebida em 2020 | 9.035.308,87 |
| (+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020 | 0,00 |
| (+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020 | 0,00 |
| (+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2020 | 0,00 |
| (+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020 | 0,00 |
| = Total de recursos financeiros em 2020 | 9.199.108,68 |
| (-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020 | 9.262.570,13 |
| = Deficit Financeiro Apurado em 31/12/2020 | -63.461,45 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.070-6/20, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. , Quadro Demonstrativos Contábeis - fls. 1152/1156 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls. 506/507.

Às fls. 1742/1743, o corpo técnico teceu os seguintes comentários acerca do valor que foi apurado para o superávit financeiro do FUNDEB do município de Porciúncula:

O *deficit* financeiro para o exercício de 2021, apurado no quadro anterior - R\$63.461,45, não está em consonância com o *superavit* financeiro registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 - R\$279.870,25 fls. 495, o que indica o pagamento de despesas com recursos próprios.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 7**.

Portanto, o *superavit* financeiro registrado pela contabilidade da Prefeitura deverá ser o valor utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2021.

Por fim, destaca-se que o município não encaminhou os extratos bancários, somente os saldos das contas em dezembro de 2020, de forma a dar suporte aos registros de disponibilidades e obrigações constantes do balancete do Fundeb do exercício de 2020.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 8**.

Destaco também que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB às fls. 1164/1166, sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo concluiu pela aprovação, conforme previsto no art. 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei n.º 11.494/07.

2.4 GASTOS COM SAÚDE

A Lei Complementar nº141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição da República, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu ainda quais as despesas são consideradas para tais fins.

Por sua vez, o Plenário do TCE, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde, aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ASPS.

Por essa nova metodologia, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, **deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício.**

Entretanto, revendo o marco temporal fixado na primeira apreciação da matéria, nos autos do Processo TCERJ nº 106.738-5/19, em sessão de 06/04/2020, o Plenário desta Corte decidiu que a aplicação da metodologia citada anteriormente seria considerada somente a partir das prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021.

Nesse sentido, no processo em análise, para fins de aferição do cumprimento do limite das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS - art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC nº141/12), **serão consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, acrescidas dos restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa ao final do exercício, devidamente comprovada no Fundo de Saúde.**

Desse modo, o quadro a seguir registra o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo município na saúde e o total considerado para fins de limite:

| Descrição | Valor - R\$ | |
|---|----------------------|-------------------------------------|
| Despesas gerais com saúde | Despesas pagas | RP processados e RP não processados |
| (A) Despesas correntes | 29.027.151,23 | 3.320.600,33 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 9.903.631,25 | 0,00 |
| Juros e Encargos da Dívida | 1.450,99 | 0,00 |
| Outras Despesas Correntes | 19.122.068,99 | 3.320.600,33 |
| (B) Despesas de capital | 828.003,89 | 336.742,04 |
| Investimentos | 828.003,89 | 336.742,04 |
| Inversões Financeiras | 0,00 | 0,00 |
| Amortização da Dívida | 0,00 | 0,00 |
| (C) Total (A+B) | 29.855.155,12 | 3.657.342,37 |
| (D) Total das despesas com saúde | 33.512.497,49 | |
| 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 | 19.939.016,74 | 3.657.342,37 |
| Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS | 17.409.738,64 | 3.314.461,70 |
| Recursos de operações de crédito | 0,00 | 0,00 |
| Outros Recursos | 2.529.278,10 | 342.880,67 |
| (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) | 19.939.016,74 | 3.657.342,37 |
| (M) Total das despesas com saúde não computadas | 23.596.359,11 | |
| (N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M) | 9.916.138,38 | |

Fonte: Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1167/1168, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls.1169/1170, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 1171/1175 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 538.

Nota 1: O Quadro "E.2" e o demonstrativo contábil apresentados demonstram despesas realizadas na fonte royalties, as quais não constam do Demonstrativo das despesas com Royalties por Função – Quadro F.2. Isso ocorreu porque tais despesas constam no Relatório do próprio Fundo Municipal de Saúde e, além disso, as mesmas não impactam o limite legal, uma vez que para tanto foram consideradas apenas as despesas na fonte 11 – Impostos e Transferências de Impostos.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2019, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl.6591):

| DESCRIÇÃO | Valor - R\$ |
|---|----------------------|
| RECEITAS | |
| (A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação) | 41.073.125,31 |
| (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) | 39.807.943,19 |
| DESPESAS COM SAÚDE | |
| (E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos | 9.916.138,38 |
| (F) Restos a pagar processado e não processados , relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa | 0,00 |
| (G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira | 0,00 |
| (H) Total das despesas consideradas = (E+F-G) | 9.916.138,38 |
| (I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15% | 24,91% |
| (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. 979/985, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1167/1168, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 1169/1170, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 1171/1175, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 538 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 1248/1250.

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

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações possíveis, **o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da**

Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo). Ressalte-se que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com saúde.

A instrução registrou a seguinte impropriedade, relativa às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município:

Observa-se que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis diverge do valor registrado contabilmente na função 10 – saúde, conforme demonstrado:

| Descrição | Valor –R\$ |
|-------------------------------------|-------------------|
| Sigfis | 33.683.307,46 |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 33.512.497,49 |
| Diferença | 170.809,97 |

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 973/978 e Relatório Analítico Saúde – fls. 1682/1687.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação nº 9**.

Quanto à gestão dos recursos da saúde, a instrução registra que o respectivo montante, no valor de R\$ 33.512.497,49, foi totalmente repassado e gerido diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, tendo o município, portanto, cumprindo o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/12.

Destaco, também, que Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer acostado à fl. 537, opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei nº 8.080/90, c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12.

2.5 REPASSES AO PODER LEGISLATIVO – ARTIGO 29-A DA CRFB

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 29-A, que o repasse à Câmara Municipal, em montante superior aos limites definidos no citado artigo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária constituem crime de responsabilidade do Prefeito municipal.

O Município de Porciúncula possuía, em 2019¹¹, 18.847 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Esse dispositivo limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Assim, considerando o preceito constitucional, verifica-se o seguinte limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo:

LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO

| | |
|---|----------------------|
| (A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS | 6.429.365,59 |
| (B) TRANSFERÊNCIAS | 36.769.862,84 |
| (C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS | 0,00 |
| (D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C) | 43.199.228,43 |
| (E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO | 7,00% |
| (F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E) | 3.023.945,99 |
| (G) GASTOS COM INATIVOS | 39.103,23 |
| (H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2019 (F+G) | 3.063.049,21 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 555/560 e Anexos 2 e 11 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1235/1243, extraídos do Processo TCE/RJ n. 218.923-8/21 – Prestação de Contas Anual de Gestão da Câmara Municipal referente ao exercício de 2020.

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

Por relevante, importa ressaltar que, nos termos da consulta instrumentalizada no Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, o Plenário desta Corte, em Sessão de 04/12/2019, revendo entendimento anterior sobre a base de cálculo para fins de apuração do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição, 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

¹¹ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2020 – Anexo IX da Decisão Normativa nº 179/2019 – TCU.

passará a ser observada a partir das prestações de contas de governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.

Assim, a fim de reiterar o entendimento desta Corte, farei constar, na **comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item de alerta a respeito da adoção da nova metodologia.

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **respeitou** o disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A, conforme demonstrado a seguir: (fl.1753):

| R\$ | |
|--|------------------|
| Limite de repasse permitido art. 29-A | Repasse recebido |
| 3.063.049,21 | 3.063.049,22 |

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1103/1104.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Anexo 11 da Câmara (fls. 1691/1692), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2020 era de R\$ 3.063.049,22. Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se o repasse em igual montante. Destaque-se que de acordo com o Balanço Financeiro da Câmara, houve uma transferência financeira (devolução de recursos) à Prefeitura Municipal no montante de R\$71.377,94.

2.6 APLICAÇÕES DOS RECURSOS PROVENIENTES DE ROYALTIES

Como de conhecimento geral, os recursos provenientes de *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente federativo (artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/1989), excetuando-se aquelas dívidas com a União e suas entidades e o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal nº 12.858/2013). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal nº 10.195/2001).

Mais recentemente, a Lei Federal nº 13.885/2019, que regulamentou a transferência da União para os municípios das receitas de *royalties* decorrentes da cessão onerosa prevista na Lei Federal nº 12.276/2010, estabeleceu que tais recursos devem ser destinados, alternativamente, para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimentos.

Pois bem. A partir da análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas de *royalties* recebidas pelo ente municipal em 2020 (fl.1766):

RECEITAS DE ROYALTIES

| Descrição | Valor - R\$ | Valor - R\$ | Valor - R\$ |
|---|---------------|----------------------|----------------------|
| I - Transferência da União | | | 11.105.462,54 |
| Compensação financeira de recursos hídricos | | 0,00 | |
| Compensação financeira de recursos minerais | | 604.760,16 | |
| Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural | | 10.500.702,38 | |
| Royalties pela produção (até 5% da produção) | 10.275.003,43 | | |
| Royalties pelo excedente da produção | 0,00 | | |
| Participação especial | 0,00 | | |
| Fundo especial do petróleo | 225.698,95 | | |
| II - Transferência do Estado | | | 1.369.430,73 |
| III - Outras compensações financeiras | | | 0,00 |
| IV - Subtotal | | | 12.474.893,27 |
| V - Aplicações financeiras | | | 0,00 |
| VI - Total das receitas (IV + V) | | | 12.474.893,27 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 979/985.

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

Ainda com relação à aferição das receitas de *royalties*, o corpo instrutivo registrou a seguinte impropriedade em seu relatório:

Observa-se que no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 o município contabilizou R\$225.698,95 como sendo receita proveniente de Participação Especial. Contudo em consulta ao site do Banco do Brasil – SISBB, constatou-se que o valor se refere as Fundo Especial do Petróleo, indicando assim que o município apropriou indevidamente nos códigos de receita os valores referentes à arrecadação dos recursos de *royalties*.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação nº 13**.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução:

| DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS <i>ROYALTIES</i> | | |
|--|----------------------------|--------------|
| Descrição | | Valor - R\$ |
| I - Despesas correntes | | 5.935.201,39 |
| | Pessoal e encargos | 0,00 |
| | Juros e encargos da dívida | 0,00 |
| | Outras despesas correntes | 5.935.201,39 |
| II - Despesas de capital | | 647.029,76 |
| | Investimentos | 647.029,76 |
| | Inversões financeiras | 0,00 |
| | Amortização de dívida | 0,00 |
| III - Total das despesas (I + II) | | 6.582.231,15 |

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 1189/1194.

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal nº 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13.

Destaque-se, por oportuno, que **não** ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social, conforme consignado no documento constante à fl.540.

2.6.1 Aplicações dos recursos dos *Royalties* decorrentes da Lei Federal nº 12.858/2013

A Lei Federal nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, dispõe que do total das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais, oriundos de contratos de exploração de petróleo da camada do pré-sal, assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, **75% (setenta e cinco por cento) deverão ser aplicadas na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde**, conforme § 3º do artigo 2º da norma mencionada. Ressalte-se que tais recursos devem ser aplicados em acréscimo aos percentuais mínimos obrigatórios de gastos com educação e saúde, previstos na Constituição Federal.

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos citados percentuais de recursos de *royalties* referentes ao exercício de 2020:

| 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 | 269.891,99 |
| Aplicação Mínima na Saúde – 25% | 67.473,00 |
| Aplicação de Recursos na Saúde | 0,00 |
| % aplicado em Saúde | 0,00% |
| Saldo a aplicar | 67.473,00 |
| Aplicação Mínima na Educação – 75% | 202.418,99 |
| Aplicação de Recursos na Educação | 0,00 |
| % aplicado em Educação | 0,00% |
| Saldo a aplicar | 202.418,99 |

Fonte: Planilha ANP – fls.1689/1690.

Acerca da não aplicação dos recursos de *royalties* da L.F. nº 12.858/2013, o corpo instrutivo teceu as seguintes considerações (fl. 1773):

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

Este fato será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 2**

Destaca-se que o município não criou o código de fonte de recurso específica para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 14.**

Examinando a questão da não aplicação dos recursos de *royalties* da L.F. nº 12.858/2013, o *Parquet* de Contas a entendeu não como irregularidade, mas apenas como impropriedade. Confira-se o excerto do parecer ministerial (fls.1805/1809):

Em relação à matéria cabe registrar que o Governo do Estado está questionando no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6277, a constitucionalidade da norma legal que impõe aos estados, Distrito Federal e municípios a obrigatoriedade de destinarem recursos dos royalties de petróleo e gás natural do pré-sal às áreas de educação básica (75%) e saúde (25%).

(...)

Importa, ainda, ressaltar que a atual crise sanitária inegavelmente repercute na gestão pública, fato que levou este Ministério Público de Contas a considerar o descumprimento da aplicação em MDE (artigo 212 da CF) como ressalva nas contas do GERJ de 2020, em consonância com a proposta do relatório instrutivo de que a conduta constituía uma impropriedade, qualificação que entende este Órgão Ministerial ser aplicável também à inobservância da Lei nº 12.858/13.

Essas são algumas razões que levam o Ministério Público de Contas, em dissonância com o relatório instrutivo, mas em coerência com os posicionamentos adotados nas contas de governo estadual de 2019 e 2020 e nas contas de governo municipais de 2019, a se manifestar pela qualificação da inobservância da Lei Federal n.º 12.858/13 como impropriedade, acompanhando, porém, a instância instrutiva quanto à determinação proposta.

De fato, não se pode admitir que haja dois pesos e duas medidas. Tal tratamento desigual (impropriedade com relação à educação e irregularidade com relação à saúde) acarretaria grave injustiça. É fato notório que a crise decorrente da covid-19 atinge a gestão pública como um todo, em todas as áreas e em todas as esferas governamentais.

Sendo assim, não é razoável nem proporcional, na visão deste *Parquet*, que se qualifique a conduta descrita neste tópico como irregularidade.

Após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável, por meio do doc. 33.700-7/21, o corpo instrutivo assim se manifestou (fls. 1928/1930):

IRREGULARIDADE Nº 02

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

Razões de Defesa: Alega o jurisdicionado em sua defesa que o Quadro F.3 encaminhado anteriormente continha falha em sua composição, apresentando novo Quadro F.3, às fls. 1890/1892.

Análise: Dessa forma, procederemos à reanálise do tópico a seguir:

7.1.2.2 DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS CONFORME LEI FEDERAL Nº12.858/2013

A Lei Federal n.º 12.858, de 09 de setembro de 2013, dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Das receitas provenientes dos royalties e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, previstas no inciso II do artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13, deverão ser aplicadas, 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme § 3º, artigo 2º do mesmo diploma legal. Sendo tais recursos aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Segundo o Quadro F.3. – Aplicação de Recursos dos Royalties (Modelo 21) enviado pelo município, constata-se que foram aplicados os seguintes montantes:

| Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal | |
|---|--------------|
| Descrição | Valor |
| Recursos Recebidos dos Royalties Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 | 269.891,99 |
| Aplicação Mínima na Saúde – 25% | 67.473,00 |
| Aplicação de Recursos na Saúde | 67.472,99 |
| % aplicado em Saúde | 25,00% |
| Saldo a aplicar | 0,01 |
| Aplicação Mínima na Educação – 75% | 202.418,99 |
| Aplicação de Recursos na Educação | 145.278,38 |
| % aplicado em Educação | 53,83% |
| Saldo a aplicar | 20.044,39 |

Fonte: Quadro F.3 – fls. 1890/1892.

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou 25,00% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e 53,83% na educação, em atendimento ao § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

No entanto, considerando que a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações previstas na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado no exercício seguinte, tal fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 14**.

Conclusão: Dessa forma a referida irregularidade será **convertida em ressalva** na conclusão deste relatório.

O Ministério Público de Contas, à fl. 1951, reitera seu posicionamento no sentido de que a não aplicação da integralidade dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 não é falha capaz de macular as contas com irregularidade.

Pois bem. O responsável esclareceu, em suas razões de defesa, que o Quadro F.3 encaminhado anteriormente continha falha em sua composição e por essa razão encaminhou novo quadro, demonstrando que o município aplicou 25,00% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na saúde e 53,83% na educação. O corpo técnico apurou que não houve, ademais, aplicação desses recursos em despesas distintas daquelas previstas na legislação, ficando o saldo remanescente para ser aplicado nos exercícios seguintes.

Desse modo, adotando posicionamento semelhante ao seguido pelo Plenário do Tribunal nas contas de governo do município de Varre-Sai, referentes a 2020 (TCE-RJ nº 207.528-5/21), concordo com a sugestão do corpo instrutivo, no sentido de que seja consignada **ressalva** à aplicação insuficiente dos *royalties* em educação, acompanhada da respectiva **determinação**.

Por fim, o *Parquet* de Contas chamou a atenção para o fato de que até o momento não consta dos autos qualquer informação a respeito da aplicação do valor recebido em 2018 pelo município a título de *royalties* da Lei Federal nº 12.858/13 (R\$ 148.121,41):

Cumprir destacar que nas contas deste Município relativas aos exercícios de 2019 (Processo TCE nº 211.070-6/20) este Tribunal determinou que fosse aplicado o valor recebido em 2108 (R\$ 148.121,41) provenientes dos royalties e da participação especial previstos na Lei Federal nº 12.858/13, e que, até o momento, não evidência de seu cumprimento pelo menos nos presentes autos.

2.6.2 Aplicações dos recursos dos *Royalties* decorrentes da Lei Federal nº 13.885/2019

A Lei Federal nº 13.885, de 17 de outubro de 2019, que estabeleceu critérios de distribuição dos valores arrecadados, decorrentes de *royalties* recebidos a título da cessão onerosa do bônus de assinatura do pré-sal, prevista na Lei Federal nº 12.276, de 30 de junho de 2010, previu, em seu art. 1º, que a União transferirá 15% (quinze por cento) destes recursos aos municípios, conforme os coeficientes que regem a repartição de receitas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Os incisos do § 3º do art. 1º da Lei Federal nº 13.885/2019 determinam que tais receitas devem ser destinadas, alternativamente, para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias (inciso I) ou investimento (inciso II).

Pois bem. De acordo com o Quadro F4 - Aplicação de Recursos da Cessão Onerosa (Modelo 21-A), enviado pelo município, dos recursos recebidos no exercício de 2019, constata-se que foram aplicados os seguintes montantes:

| Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> – Cessão Onerosa (Recebidos em 2019) | |
|---|-------------------|
| Descrição | Valor |
| Recursos de <i>Royalties</i> <i>Recebidos</i> no Exercício de 2019, a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019 | 770.000,00 |
| Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) em Investimentos | 158.656,65 |
| Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) na Previdência | 0,00 |
| Total Aplicado | 158.656,65 |
| Saldo a aplicar | 611.343,35 |

Fonte: Quadro F.4 – fls. 1195/1209.

A instrução esclarece que após consulta ao demonstrativo contábil de fl. 1208, foi constatado que o Poder Executivo não aplicou os recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 13.885/2019 em outras despesas, observando o previsto no §3º do artigo 1º da Lei Federal nº 13.885/2019.

Por fim, deve ser destacado que, em sessão de 24/07/2019, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, relativo à consulta sobre a possibilidade de pagamento de precatórios judiciais com recursos de *royalties*, formulada pela Prefeitura Municipal de Natividade, o Plenário do TCE, revendo

entendimento anterior sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de *royalties*, impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89, 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, compreendendo:

- 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.

Assim, tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, faço constar em meu voto um alerta ao Prefeito Municipal 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 a este Tribunal no exercício de 2022.

(III)

GESTÃO FISCAL

3.1 DESPESAS COM PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO

Considerando que o exercício sob exame representa o fim de mandato eletivo iniciado em 2017, o gestor deve observar o disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF, alterado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, o qual dispõe que são nulos de pleno direito os atos de que resultem aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de mandato do chefe de Poder ou de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do chefe de Poder.

Analisando a documentação contida nos autos, identifiquei declaração subscrita pelo atual chefe do Poder Executivo, apresentada à fl. 663, dando conta de que não foram expedidos atos gerassem aumento de gasto com pessoal no período de 05/07/2020 a 31/12/2020. Dessa forma, e segundo documentação apresentada, entendo que não houve o descumprimento do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00, alterado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

3.2 OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF

Foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores, das quais destaco a disposta em seu artigo 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 este efeito.

Para fins de verificação do cumprimento ou não de tal dispositivo foram utilizados os dados enviados pelo município em cumprimento à Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (dados lançados pelo ente no SIGFIS). Com o intuito de proceder à ratificação de tais valores, procedeu-se à comparação deles com os dados contábeis. Destaco, a seguir, os principais resultados alcançados pelo corpo instrutivo, apresentados às fls.1756/1763:

- a) o município encaminhou intempestivamente as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato, considerando o prazo previsto no inciso I, artigo 2º, da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, o que foi objeto da **Impropriedade e Determinação nº 10**;
- b) foi apresentado, no relatório de Contratos, relativo aos contratos vigentes independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade, o valor total contratado de **R\$1.299.347,80** (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”, anexada às fls. 1245/1247, dos quais **R\$847.405,23** foram empenhados, sendo o montante de **R\$9.405,00** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- c) os contratos formalizados para medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo Federal nº 06/2020, **não foram considerados no cômputo do “total das obrigações contraídas”** na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com amparo no inciso II do §1º do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, incluído pelo Lei Complementar Federal nº 173/2020;
- d) foi apresentado, na planilha: “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020” (anexada às fls.1591/1670), o valor total inscrito em RP Processado de **R\$131.249,84**, em RP não Processado foram inscritos **R\$4.161.161,38**, sendo o montante de **R\$2.865.880,30** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) o montante de **R\$486.965,60**, registrado na planilha complementar “RP’s COVID 19” (anexado às fls. 1578/1590), 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 06/2020, não foi considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, amparado no inciso II do § 1º do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, incluído pela Lei Complementar Federal nº 173/2020;
- f) o relatório apresentado pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 registra as despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar no montante total de R\$3.826.166,40, conforme planilha “Despesas Realizadas não Inscritas em RP” (anexada às fls. 1251/1558);
- g) as disponibilidades financeiras do município foram apresentadas pela instrução no quadro apresentado a seguir, e a diferença entre os valores apresentados no SIGFIS e os contidos nas demonstrações contábeis (R\$ 12.304.660,78) foi objeto da **Impropriedade e Determinação nº 11**:

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2020 - QUADRO I

| Natureza | Valor - R\$ |
|--|---------------|
| (A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado | 86.491.508,82 |
| (B) Regime Próprio de Previdência | 62.493.345,47 |
| (C) Câmara Municipal | 0,00 |

| | |
|---|----------------------|
| (D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248) | 1.071.835,43 |
| (E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D) | 22.926.327,92 |
| (F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 | 10.621.667,14 |
| (G) Diferença (E-F) | 12.304.660,78 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1012/1019, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1108/1109, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1117/1118, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1688 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 1216/1223.

h) de modo semelhante, no quadro seguinte são apresentados os encargos e despesas compromissadas a pagar em 31/12/2020, destacando-se a diferença de R\$ 10.333.695,91 entre os registros contábeis e os do SIGFIS, fato que motivou a **Impropriedade e Determinação nº 12** no relatório instrutivo:

| ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2020 - QUADRO II | |
|---|-----------------------|
| Natureza | Valor - R\$ |
| (A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado | 13.114.785,33 |
| (B) Regime Próprio de Previdência | 266.587,71 |
| (C) Câmara Municipal | 0,00 |
| (D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248) | 3.786.051,28 |
| (E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20 | 486.965,60 |
| (F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020 | 2.865.880,30 |
| (G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F) | 5.709.300,44 |
| (H) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 | 16.042.996,35 |
| (I) Diferença (G-H) | -10.333.695,91 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1012/1019, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1108/1109, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1117/1118, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1688, Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/20, fls. 1591/1670, Planilha complementar RPs Covid-19, fls. 1578/1590 e Planilha de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 1559.

Nota 1: Na composição do Passivo Financeiro considerado (R\$13.114.785,33) foram utilizados os valores das consignações (R\$1.336.226,18), evidenciadas no Anexo 17, fls. 1028/1029, dos saldos dos restos a pagar não processados (R\$5.512.485,24), e dos restos a pagar processados (R\$233.880,80), evidenciados nos Quadros I e II do Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 996/998, e dos valores dos restos a pagar não processados e processados, inscritos no exercício (R\$5.850.338,42 e R\$181.854,69) registrados no Balanço Financeiro, fls.1008/1011, e também registrado no Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 996/998, este último de forma equivocada, conforme já apontado no item 4.2.2.1. Cumpre registrar que não foi registrado o valor de R\$3.826.166,40, referente a Despesas Não Contabilizadas, fls. 1251/1558 para não gerar duplicidade, uma vez que o mesmo fara parte da composição do Total das Obrigações de Despesas Contraídas, na análise a seguir.

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

- i) por fim, a verificação quanto ao cumprimento do artigo 42 da LRF se apresentou conforme os quadros apresentados a seguir, onde **se constata o atendimento aos preceitos do artigo 42 da 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) |
|--|---|--|
| 22.926.327,92 | 5.709.300,44 | 17.217.027,48 |

| 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) |
|---|---|---|
| 17.217.027,48 | 6.701.451,70 | 10.515.575,78 |

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. 1244.

Nota: composição dos valores do item "D"

| Descrição | Valor - R\$ | Valor Total - R\$ | Planilhas Del. 248 |
|---|--------------|----------------------|---|
| Total das Obrigações de Despesas Contraídas | | 6.701.451,70 | |
| Contratos Formalizados a partir de 01/05 | 9.405,00 | | Todas as Planilhas constam em anexo (fls. 1245/1247; 1251/1557 e 1591/1670) |
| Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42 | 2.865.880,30 | | |
| Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar | 3.826.166,40 | | |

| | | |
|-------------------------|------|--|
| Dívidas Reconhecidas | 0,00 | |
|-------------------------|------|--|

3.3 MUDANÇA DE METODOLOGIA NA APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Às fls. 6606/6607, visando a aprimorar o atendimento ao disposto no art. 8º da LRF, o corpo instrutivo sugere que o Tribunal promova uma alteração na metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42, **de modo que se observem as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica**. Confira-se o teor da manifestação:

A metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 aplicada por este Tribunal de Contas, até então, considera os valores referentes às disponibilidades de caixa e as 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 artigo 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. (GRIFEI)

Dessa forma, é imperioso que se promova a alteração da metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 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.

Entende-se, ainda, que tal mudança na metodologia deve ser levada a efeito no exercício referente ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo municipal, ou seja, referentes às 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.

Esclarece-se, ainda, que essa nova metodologia será aplicada, também, ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo estadual, referentes às Contas de Governo do exercício de 2022, encaminhadas a este Tribunal em 2023, sendo, da mesma forma, aplicada na análise das prestações de contas anuais de gestão do exercício de 2022 dos titulares dos Poderes Judiciário e

Legislativo, bem como do Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, conforme o E. Plenário desta Corte decidiu nos autos do processo de prestação de contas de governo estadual, referente ao exercício de 2018 (Processo TCERJ 101.949-1/2019).

Neste sentido, será sugerido ao final desta instrução que o Plenário desta Corte promova Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF, passando a considerar as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Acompanho a proposta da instrução e farei constar da conclusão de meu voto **comunicação** ao **Prefeito Municipal e ao Presidente da Câmara Municipal**, informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do disposto no artigo 42 da LRF, em decorrência da qual, a partir das contas de governo do exercício de 2024, encaminhadas em 2025, este Tribunal passará a considerar as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

(IV)

SÍNTESE CONCLUSIVA

Inicialmente, o corpo instrutivo sugeriu a emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Porciúncula, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades e determinações elencadas no citado relatório instrutivo. Veja-se:

Irregularidade 1:

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$29.271.976,77, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$2.619.736,77, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

Irregularidade 2:

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

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas Henrique Cunha de Lima, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Porciúncula, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo: a irregularidade 2 foi considerada como impropriedade e foram introduzidos, no parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução.

Por meio de decisão monocrática datada de 01/09/2021, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário. Em 13/09/2021, tempestivamente, foi protocolizado no Tribunal o doc. 33.700-7/2021, contemplando razões de defesa.

Após o reexame dos autos, materializado na informação da 3ª CAC, datada de 17/09/2021, e no Parecer Ministerial de 11/10/2021, constatou-se que o Senhor Leonardo Paes Barreto Coutinho, atual Prefeito Municipal, não apresentou razões de defesa para as impropriedades apontadas na instrução inicial do processo.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo e o Ministério Público, após a análise das razões defensivas, **reformularam seus entendimentos e manifestaram-se no sentido da emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas.**

Com relação à **irregularidade 1**, referente à abertura de créditos adicionais que teriam ultrapassado o limite estabelecido na LOA em R\$2.746.736,77, as razões de defesa apresentadas pelo responsável apresentaram listagem – até então ausente dos autos - com exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares (oriundas de decretos com fonte anulação), totalizando R\$4.641.255,79. Refeitos os cálculos, levando em consideração as citadas exceções, o corpo instrutivo verificou que a abertura de créditos adicionais se encontra dentro do limite estabelecido na LOA observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal. **Dessa forma, acompanhando a instrução e a manifestação do Parquet de Contas, considero afastada a irregularidade.**

Quanto à **irregularidade 2**, relativa à não aplicação de qualquer parcela dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na saúde e na educação, o responsável esclareceu, em suas razões de defesa, que o Quadro F.3 encaminhado anteriormente continha falha em sua composição e por essa razão encaminhou novo quadro, demonstrando que o município aplicou 25,00% dos recursos de *royalties* na saúde e 53,83% na educação. O corpo técnico apurou que não houve, ademais, aplicação desses recursos

em despesas distintas daquelas previstas na legislação, ficando o saldo remanescente para ser aplicado nos exercícios seguintes. **Em face disso, adotando posicionamento semelhante ao seguido pelo Plenário do Tribunal nas contas de governo do município de Varre-Sai, referentes a 2020 (TCE-RJ nº 207.528-5/21), concordo com a sugestão do corpo instrutivo, no sentido de que seja consignada ressalva à aplicação insuficiente dos royalties em educação, acompanhada da respectiva determinação.**

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

| Item | Situação |
|--|---|
| Créditos adicionais | Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos |
| Resultado Orçamentário | Consolidado: superávit de R\$ 10,1 milhões Sem o RPPS: superávit de R\$ 6,1 milhões |
| Resultado Financeiro | Consolidado: superávit de R\$ 69,6 milhões Sem RPPS, Câmara e convênios: superávit de R\$ 10,0 milhões |
| Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL) | -22,03% no 3º quadrimestre de 2020 |
| Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL) | 41,90% no 3º quadrimestre de 2020 |
| MDE (mínimo de 25% dos impostos) | 26,42% |
| Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%) | 100,00% |
| Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%) | 100,00% |
| Saúde (mínimo 15% dos impostos) | 24,91% |
| Artigo 29-A | O montante transferido à Câmara respeitou o limite constitucional e o estabelecido na LOA. |

| | |
|------------------|---|
| <i>Royalties</i> | Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria. |
| Artigo 42 | Suficiência de caixa de R\$ 10,5 milhões |

(V)

DISPOSITIVO DO VOTO

Em face do exposto, manifesto-me **DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e **PARCIALMENTE DE ACORDO** Ministério Público junto a este Tribunal e

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

CONSIDERANDO, com fundamento nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ser da competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação do Poder Legislativo;

CONSIDERANDO que o parecer deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o seu julgamento sujeito às câmaras municipais;

CONSIDERANDO a existência de devida autorização legislativa e fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais no período, conforme disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal (25% da receita de impostos);

CONSIDERANDO que foi aplicado, na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07 (60% dos recursos anuais totais do FUNDEB);

CONSIDERANDO que foram aplicados recursos do FUNDEB em percentual superior ao mínimo estabelecido no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 (95% dos recursos referidos);

CONSIDERANDO que foi gasto, nas ações e serviços públicos de saúde, percentual acima do mínimo estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (15,00% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo);

CONSIDERANDO que o Poder Executivo cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (54%);

CONSIDERANDO que foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, relativas aos repasses de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo;

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal nº 7.990/89 e posteriores alterações;

CONSIDERANDO o cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, tendo sido apurada suficiência de caixa em 31/12/2020;

VOTO:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Porciúncula, Senhor **LEONARDO PAES BARRETO COUTINHO**, referentes ao exercício de 2020, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO** descritas a seguir:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 01

Não foram apresentados elementos que pudessem comprovar que a Câmara Municipal tomou ciência dos decretos de abertura de créditos adicionais extraordinários nºs 2127, 2157 e 2158, nos termos em que estabelece o disposto no artigo 44 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 01

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

RESSALVA Nº 02

O valor do orçamento final apurado (R\$105.889.992,03), com base na movimentação de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 (R\$106.889.992,03).

DETERMINAÇÃO Nº 02

Observar para que o orçamento final do município, apurado com base na movimentação de abertura de créditos adicionais, guarde paridade com o registrado nos demonstrativos contábeis consolidados, em face do disposto no artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 03

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 03

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 Federal nº 101/00, conforme detalhamento nos processos TCE-RJ nº 222.490-9/20 (ISS) e nº 222.491-3/20 (IPTU e ITBI).

RESSALVA Nº 04

Quanto às inconsistências verificadas na elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro, uma vez que os resultados registrados não guardam paridade entre si.

DETERMINAÇÃO Nº 04

Observar o correto registro dos saldos do superavit/deficit financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16.

RESSALVA Nº 05

Quanto aos os valores apresentados nos demonstrativos contábeis, que evidenciaram as despesas empenhadas, liquidadas e pagas na educação por fonte de recursos e subfunções não se coadunarem com os valores informados no Relatório Analítico de Educação extraído do SIGFIS, conforme destaca-se:

| DESCRIÇÃO | DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS | RELATÓRIO ANALÍTICO EDUCAÇÃO - SIGFIS |
|---------------------|-----------------------------|--|
| DESPESAS EMPENHADAS | 14.353.133,60 | 14.475.809,49 |
| DESPESAS LIQUIDADAS | 14.054.374,75 | 14.176.590,42 |
| DESPESAS PAGAS | 14.054.374,75 | 14.176.650,64 |

DETERMINAÇÃO Nº 05

Observar a compatibilidade entre os valores das despesas empenhadas, liquidadas e pagas na educação registrados nos diversos demonstrativos contábeis e os dados lançados no SIGFIS – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ nº 281/17.

RESSALVA Nº 06

O município não cumpriu as regras estabelecidas no §5º do artigo 69 da Lei Federal nº 9.394, de 20.12.1996 – LDB, no que tange a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro para o repasse dos 25% da receita resultante de impostos e transferências de impostos, a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, ao órgão responsável pela educação.

DETERMINAÇÃO Nº 06

Cumprir as regras estabelecidas no §5º do artigo 69 da Lei Federal nº 9.394, de 20.12.1996 – LDB.

RESSALVA Nº 07

O deficit financeiro do Fundeb para o exercício de 2021 apurado na presente prestação de contas (R\$63.461,45) não está em consonância com o superavit financeiro registrado pelo município no balancete do Fundo (R\$279.870,25).

DETERMINAÇÃO Nº 07

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, com vistas ao cumprimento do artigo 21 da Lei 11.494/07 c/c o artigo 85 da Lei nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 08

Não foram encaminhados os extratos, de forma a dar suporte aos registros das disponibilidades e obrigações constantes do balancete do Fundeb do exercício de 2020.

DETERMINAÇÃO Nº 08

Observar a apresentação dos balancetes do Fundeb acompanhados da documentação comprobatória dos saldos do ativo e do passivo financeiros, em atendimento ao disposto no artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 09

O valor total das despesas na função 10 – Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis diverge do registrado pela contabilidade, conforme demonstrado:

| Descrição | Valor -R\$ |
|-------------------------------------|-------------------|
| Sigfis | 33.683.307,46 |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 33.512.497,49 |
| Diferença | 170.809,97 |

DETERMINAÇÃO Nº 09

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ nº 281/17.

RESSALVA Nº 10

Intempestividade na remessa da base de dados do Módulo “Término de Mandato” do SIGFIS, devidamente preenchida, conforme consulta ao sistema – RECEBIMENTO MUNICIPAL, tendo em vista o prazo fixado no inciso I do artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

DETERMINAÇÃO Nº 10

Observar a tempestividade na remessa da base de dados do Módulo “Término de Mandato”, em face do prazo estabelecido no § 1º do artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

RESSALVA Nº 11

Divergência no valor de R\$12.304.660,78, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$22.926.327,92) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$10.621.667,14).

DETERMINAÇÃO Nº 11

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

RESSALVA Nº 12

Divergência no valor de R\$10.333.695,91 entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$5.709.300,44) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$16.042.996,35).

DETERMINAÇÃO Nº 12

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 13

Inconsistência na apropriação dos recursos oriundos dos *Royalties* nos respectivos códigos de receitas previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, com reflexo no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 13

Observar a correta apropriação dos recursos dos *Royalties* nos códigos de receita previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

RESSALVA Nº 14

O Poder Executivo não aplicou os recursos dos *royalties*, recebidos em 2018 e 2020 na proporcionalidade prevista na Lei Federal nº 12.858/13, não atendendo o disposto no § 3º do art. 2º da mencionada Lei e à determinação deste Tribunal nos Processos TCE-RJ nº 211.172-5/19 e 211.070-6/20 (Prestação de Contas do Governo Municipal de Porciúncula relativa aos exercícios financeiros de 2018 e 2019).

DETERMINAÇÃO Nº 14

Observar a correta aplicação dos recursos dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13, devendo ser aplicado em 2021, além dos recursos recebidos neste exercício, os valores não aplicados no exercício de 2018 e 2020, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de Educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de Saúde, conforme § 3º do art. 2º da mencionada lei.

RESSALVA Nº 15

O município não criou o código de fonte de recurso específico para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13.

DETERMINAÇÃO Nº 15

Providenciar a criação no orçamento municipal de código de fonte de recurso específico para classificação das receitas provenientes dos *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13.

RECOMENDAÇÃO

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

II - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Porciúncula, 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 artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de Governo**;

III - pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor Leonardo Paes Barreto Coutinho, atual Prefeito Municipal de Porciúncula, para que seja alertado:

- (i) quanto ao fato de que, **para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022**, deverá ser observada a nova regulamentação do FUNDEB estabelecida na Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, que entrou em vigor em 01/01/2021, revogando quase integralmente a Lei Federal nº 14.494/07,

com especial atenção aos artigos 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;

(ii) quanto ao fato de que, **para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deverá compor a base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder;**

(iii) quanto ao fato de que, **a partir das 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 artigo 42 da Lei Complementar Federal 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 artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

(iv) quanto ao fato de que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, a partir das contas de governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas ao TCE em 2022, **a vedação imposta pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89** – que proíbe 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 – **abarca todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural;**

(v) quanto ao fato de que com a alteração promovida no art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18 pela Deliberação TCE-RJ nº 325/21, **a partir das contas do exercício de 2021, a serem encaminhadas em 2022, os documentos relativos ao exame das contas deverão ser remetidos no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da abertura da sessão legislativa;**

IV – pela **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Porciúncula, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, **com o registro de que a íntegra dos autos se encontra**

disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas e que a partir das contas anuais de gestão referentes ao exercício de 2024, a serem encaminhadas no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal 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 artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

V – pela **CIÊNCIA** à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE para que considere a pertinência de verificar 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%);

VI – pela **DETERMINAÇÃO PARA QUE A SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – SGE INSTAURE PROCEDIMENTO AUTÔNOMO**, visando à adoção das seguintes medidas:

- (i) realização de estudo quanto ao sentido e alcance da aplicação da LC nº 196/2021, que expandiu a lista original contida na Lei de Diretrizes de Bases da Educação – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- (ii) analise os impactos da referida lei sobre a metodologia a ser adotada nas próximas contas, diante do entendimento firmado nos processos TCE-RJ nº 100.797-7/18 e 200.420-9/18;
- (iii) elabore NOTA TÉCNICA, a fim de uniformizar a metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, submetendo à apreciação plenária, precedida de manifestação do Ministério Público Especial;

VII – findas as providências *supra*, pelo **ARQUIVAMENTO** do processo.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente