

ACORDÃO Nº 168892/2022-PLEN

1 PROCESSO: 211410-4/2022

2 NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

3 INTERESSADO: PAULO ROBERTO PINHEIRO PINTO

4 UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA

5 RELATOR: CHRISTIANO LACERDA GHERREN

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

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

9 ATA Nº: 42

10 QUORUM:

Conselheiros presentes: Rodrigo Melo do Nascimento, Marianna Montebello Willeman, Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia, Christiano Lacerda Gherren

11 DATA DA SESSÃO: 7 de dezembro de 2022

Christiano Lacerda Gherren

Relator

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas



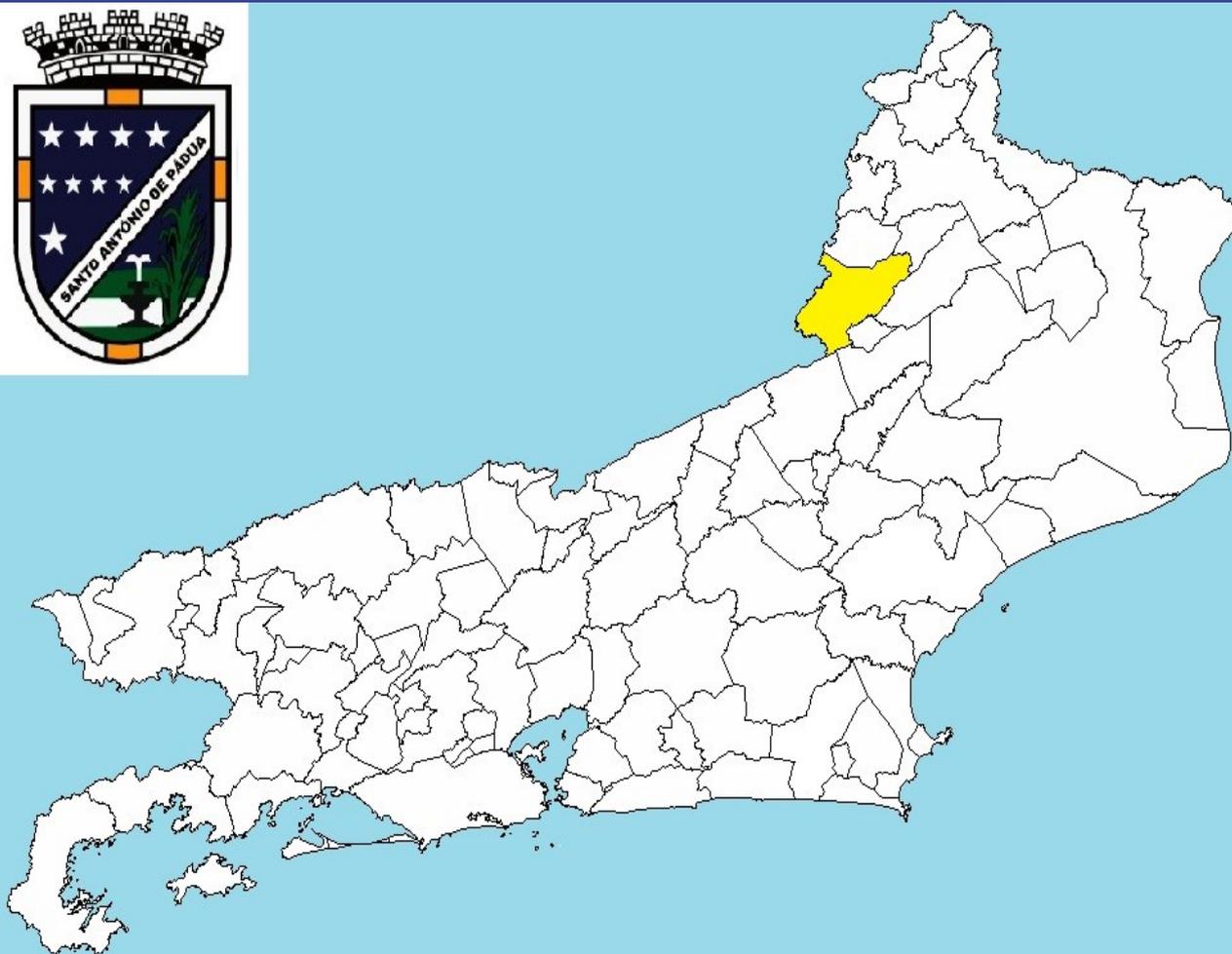


Prefeito

**Paulo Roberto
Pinheiro Pinto**

**Prestação de Contas de Governo do
Município de Santo Antônio de Pádua**

Exercício 2021



VOTO GCS-3

PROCESSO : TCE-RJ Nº 211.410-4/22
ORIGEM : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA
ASSUNTO : PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021
RESPONSÁVEL : PAULO ROBERTO PINHEIRO PINTO

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO, COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA E ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO PARA CIÊNCIA, ALERTA E ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Governo do município de Santo Antônio de Pádua, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Paulo Roberto Pinheiro Pinto, encaminhada a este Tribunal de Contas para Emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 125, inciso I, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, foi formalizado Ofício Regularizador (Peça 125).

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal, de forma tempestiva, os documentos solicitados, constituindo o Doc. TCE-RJ nº 12.063-8/22, que, após análise consubstanciada em Relatório o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governo do município de Santo Antônio de Pádua, relativas ao exercício de 2021, em

face de 03 (três) Irregularidades apontadas, com Comunicações e Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências que entender cabíveis.

O Ministério Público de Contas junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Henrique Cunha de Lima, manifesta-se, no mérito, no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo, acrescentando ainda uma impropriedade.

Conforme previsto no § 1º do art. 45 do Regimento Interno deste Tribunal, introduzido pela Deliberação TCE-RJ nº 294, de 27/09/2018, o presente processo foi objeto de Decisão Monocrática no dia 1º de novembro de 2022 para vista do processo e apresentação de manifestação escrita por parte do jurisdicionado.

Em atendimento aos termos da referida decisão, o responsável pelas presentes Contas apresentou, de forma tempestiva, por meio do sistema informatizado *e-TCERJ*, manifestações escritas e documentos, os quais foram imediatamente remetidos à Coordenadoria competente para que procedesse à análise dos elementos apresentados.

Concluída a análise, retornaram os autos ao meu Gabinete, cujos Órgãos de Instrução deste Tribunal, após exame dos elementos apresentados na manifestação escrita, manifestaram-se, mais uma vez, pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas do Governo do município de Santo Antônio de Pádua, relativas ao exercício de 2021, com Ressalvas, Recomendações e Determinações.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Henrique Cunha de Lima, manifesta-se, no mérito, no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo, porém adicionando duas ressalvas.

Finalmente, ressalto que, conforme previsto no art. 123 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o presente processo foi incluído na Pauta Especial nº 336/2022, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro do dia 30/11/2022.

É o Relatório.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, registro que atuo nestes autos em virtude de convocação promovida pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, em Sessão Plenária de 17/04/2018.

Antes de adentrar, propriamente, no mérito das Contas de Governo sob exame, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal, em 09/08/2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 e, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) que, especificamente, no art. 56, estabelece que as Contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão Parecer Prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Não é demais registrar que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é dotada de “**eficácia contra todos**”, como dispõe o § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868 de 10/11/1999 (que disciplina o rito das ADIs), o que equivale dizer, cumpre ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro respeitar o citado julgado do Supremo na referida ADI 2238.

Assim, diante de tal decisão, serão aqui analisadas as Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo Municipal, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal, exercício de 2021.

I.1 – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Em obediência ao princípio federativo e ao princípio da simetria insculpido no art. 75 da CF, a Constituição Estadual estabelece que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro **emitir Parecer Prévio** – favorável ou contrário – **à aprovação, por parte da Câmara Municipal, das Contas de Governo** prestadas pelo respectivo Chefe do Poder Executivo dos municípios e estabelecendo, ainda, a

competência ao Tribunal de Contas para 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, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Assim, a competência do TCE/RJ é exercida por força do disposto no art. 75 da Constituição Federal e com o estabelecido nos arts. 79 e 123 e nos arts. 124, 125, 127 §§1º, 2º, arts. 132, 133, 309 § 3º e art. 348 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e da Lei Complementar Estadual nº 63, de 01/08/1990 (Lei Orgânica do TCE/RJ).

I.2 – O Dever de Prestar Contas

Em sentido amplo é a obrigação imposta a uma pessoa ou a uma entidade sujeita à fiscalização, de demonstrar que geriu ou fiscalizou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com as condições em que esses recursos lhe foram entregues.

Na Administração Pública é a obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos e demonstrativos que expressem a situação financeira e patrimonial, bem como o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade.

Destaco ainda que o dever de prestar contas é um dos encargos inerentes à função do chefe do Poder Executivo e está esculpido no inciso I do art. 71 c/c o inciso IX do art. 49, da Constituição Federal. Tão relevante é este dever, que a ausência da prestação de contas, é motivo para intervenção no ente federativo, conforme previsto nos dispositivos art. 34, inciso VII, alínea “d” e art. 35, inciso II, ambos também da carta constitucional.

I.2.1 – Prestação de Contas de Governo

São as Contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal.

Conforme prevê o disposto no inciso I do art. 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitir Parecer Prévio – Favorável ou Contrário – à aprovação das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, verificando o cumprimento dos dispositivos Constitucionais (Educação, Saúde, entre outros) e restrições previstas na Lei Federal nº 4.320/64, LRF, Leis Orçamentárias etc. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas, de cunho eminentemente técnico, somente poderá ser rejeitado pela Casa Legislativa municipal mediante voto de dois terços dos seus membros.

O Parecer Prévio do Tribunal Contas reveste-se de características de um parecer técnico, e prevalecerá se não apreciado pela Casa Legislativa no prazo fixado na legislação vigente. Portanto, se a Casa Legislativa não decidiu, pode-se admitir que não tinha maioria de parlamentares para rejeitar o que, presumivelmente, pela Constituição, deve ser mantido, no caso prevalece o Parecer do Tribunal de Contas, ressaltando que, quando a Casa Legislativa, deixando de votar, mantém o parecer do Tribunal de Contas, está agindo dentro do escopo e da linha estabelecida na Constituição.

Ressalte-se, ainda, que a aprovação político/administrativa das Contas do Chefe do Poder Executivo pelos membros da Casa Legislativa não tem como escopo extinguir a punibilidade do responsável, ou seja, o ato ilegal não pode ser transmudado para legal, pela simples aprovação das Contas pelo Legislativo. Em razão disso, quando este Tribunal de Contas, em sua análise técnica, constata o descumprimento da legislação, emitindo Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo, o procedimento adotado por esta Corte de Contas tem sido comunicar, imediatamente, o Ministério Público Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Parlamentares.

Tal procedimento está consagrado no Código de Processo Penal – Decreto-Lei nº 3.689, de 03/10/1940 – que, no art. 40, assim dispõe:

Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas de Governo não exime os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis pela guarda e movimentação de bens e valores, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas em processos de Prestação ou Tomada de Contas, sendo, nestes casos, julgados pelo próprio Tribunal de Contas.

Para que este Tribunal possa cumprir sua competência constitucional, a apreciação das Contas de Governo torna-se, especialmente, qualificada quando elaborada de acordo com as normas e parâmetros incorporados ao sistema orçamentário nacional e com os mandamentos e diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Neste sentido, deve-se considerar o entendimento mais consolidado de que é necessário, tanto quanto possível, aliar adequadas previsões orçamentárias de Receitas e Despesas, inclusive em relação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a uma execução orçamentária responsável e que pretenda alcançar, em última instância, o equilíbrio das Contas Públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer normas de Finanças Públicas e orçamentação voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tornou mais abrangente a função fiscalizadora, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre Receitas e Despesas, respeito ao limite e condições, renúncia de Receitas, controle da Dívida Pública, gastos com Pessoal, Seguridade Social, Serviços de Terceiros e Restos a Pagar.

Cabe ressaltar, nos termos do art. 58 da LRF, a previsão de que:

(...) a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de crédito nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para implemento das receitas tributárias e de contribuições.

I.3 – Competência face a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas e orçamentação pautadas na ação planejada, transparência e equilíbrio. Em consequência, além da verificação da observância dos requisitos constitucionais e legais, a função fiscalizadora desta Corte na análise das Contas de Governo abrange a

avaliação do atendimento aos pressupostos de uma gestão fiscal responsável e do equilíbrio das contas públicas, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, à observância de limites e condições, à renúncia de receitas, ao controle da dívida e dos gastos com pessoal, seguridade social, serviços de terceiros e restos a pagar.

O exame da atuação governamental, entretanto, não se esgota no exame da documentação enviada, recebendo subsídios dos diversos produtos da atuação deste Tribunal. É um trabalho realizado ao longo do exercício sob exame, seja por intermédio da análise de processos, tais como os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja por meio das Auditorias Governamentais e, ainda, de consultas ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

I.4 – Elementos Constitutivos da Prestação de Contas de Governo

A Prestação de Contas de Governo compõe-se das informações e documentações encaminhadas no módulo Prestação de Contas do Sistema e-TCERJ, conforme Relatório Geral de Documentos e Informações Registradas acostado aos autos e o disposto na Portaria SGE nº 09 de 15/12/2021 que atualizou o Anexo da Deliberação TCE/RJ nº 285/18.

Em face da ausência de documentos quando da remessa da presente Prestação de Contas, foi formalizado o ofício regularizador (Peça 125) e foram encaminhados os demais elementos constitutivos, por meio do Documento TCE-RJ nº 12.063-8/2022.

I.5 – Aspectos Formais

I.5.1 – Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas foi encaminhada em **20/04/2022**, portanto, de forma **tempestiva**, em conformidade com o prazo de 60 dias estabelecido no art. 6º da Deliberação TCE/RJ nº 285/18, com redação dada pela Deliberação TCE/RJ nº 325/21, tendo em vista que a sessão legislativa de 2022 foi inaugurada em **21/02/2022**.

I.5.2 – Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

De acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 285/18, as Prestações de Contas de Governo dos municípios devem ser apresentadas de forma consolidada, abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades dos Poderes do município, assim como dos Fundos.

A LRF, no inciso III do art. 50, estabelece que as demonstrações contábeis abrangem toda a administração direta e indireta municipal, não sendo alcançadas as empresas estatais não dependentes.

Os dados contábeis apresentados foram consolidados pelo município abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

No exame do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2021, bem como nos Relatórios de Gestão Fiscal de todos os períodos de 2021, foi constatada a consolidação adequada dos dados das Unidades Gestoras do município.

Por fim, deve ser salientado que a análise individual das contas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, respectivamente, será efetuada, de acordo com o critério de seletividade, nos processos de Prestação de Contas Anual de Gestão, enfatizando que a manifestação desta Corte acerca do parecer prévio não repercute ou condiciona qualquer posterior julgamento da responsabilidade de administradores e demais responsáveis.

II – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

II.1 – Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento Geral do município para o exercício de 2021 foi aprovado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) nº 4.065, de 27 de novembro de 2020, estimando a receita no valor de **R\$150.783.650,00** e fixando a despesa em igual valor, conforme demonstrado nas Peças 5 e 6.

II.1.1 – Autorizações para Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2021 do município de Macaé, o Poder Executivo foi autorizado a abrir Créditos Suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de **50%** do total do Orçamento.

Dessa forma, foi autorizada a abertura de Créditos Adicionais Suplementares no valor de R\$75.391.825,00.

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	150.783.650,00
Limite para abertura de créditos suplementares 50,00%	75.391.825,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peças 5 e 6.

A Lei Orçamentária do município não prevê exceções ao limite de 50% para abertura de Créditos Suplementares, no entanto, como destacado pelo Corpo Instrutivo, o percentual autorizado na LOA demonstra uma liberdade de alteração orçamentária que pode resultar numa descaracterização do orçamento inicialmente aprovado.

A instância técnica sugere uma Recomendação para alertar que o limite percentual autorizado na LOA não se mostra adequado aos princípios norteadores de um bom planejamento. O Ministério Público de Contas corrobora a sugestão do Corpo Instrutivo, a qual acompanho e farei constar na conclusão deste Voto.

II.1.2 – Alterações Orçamentárias

São alterações realizadas no Orçamento Anual através de Créditos Adicionais abertos pelo Poder Executivo, com autorização do Poder Legislativo correspondente, para atender despesas não previstas no orçamento.

II.1.2.1 – Autorizadas pela Lei Orçamentária Anual – LOA

Tendo como referência o demonstrativo de Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA, apresentada pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo elaborou quadro com as alterações orçamentárias no exercício, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de **R\$101.873.960,96**, encontra-se **acima** do limite estabelecido na LOA, **não** observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal, conforme, resumidamente, se demonstra:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	60.918.904,74
		Excesso - Outros	31.602.956,55
		Superávit	9.352.099,67
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			101.873.960,96
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			101.873.960,96
(D) Limite autorizado na LOA			75.391.825,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			26.482.135,96

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peças 5 e 6 e Relação de Créditos Adicionais – Modelos 3 e 4 – Peça 169 (fls. 13/46).

A abertura de créditos adicionais acima do limite estabelecido na LOA foi apontada pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas como Irregularidade.

Após exame dos elementos constituídos no Doc. TCE-RJ n.º 25.800-7/22, apresentado em razão da decisão monocrática de 01/11/2022 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Manifestação escrita:

Considerando a extensão das alegações apresentadas pelo jurisdicionado, faz-se mister destacar apenas os pontos de maior relevância da manifestação escrita, lembrando que o inteiro teor pode ser consultado às fls.01/17 da Peça 204:

Segundo foi colocado pelo r. Corpo Instrutivo, o Relatório do Controle Interno e o Quadro A.1 faz menção a importância de **R\$ 41.809.306,22** a títulos de Créditos não considerados no percentual previsto no **inciso I do artigo 4º** da Lei Orçamentária Anual, **Lei 4.065/2020**.

Ocorre que, os valores suplementados foram fundamentados nos incisos: **III e IV do artigo 4º da LOA** e não tiveram nenhuma correspondência com a imposição prevista no **inciso I** do mesmo **artigo 4º**.

Diante disso, julgamos ser importante anotar que a doutrina é unânime em dizer que na redação de uma lei contém-se o seguinte: o *caput* indica a parte principal de um artigo, para diferenciá-la de parágrafos, incisos e alíneas. **Parágrafos, incisos e alíneas servem para tratar de aspectos específicos de um artigo em um texto normativo.**

Nessa senda, ao nosso sentir e numa interpretação lógica legal, podemos afirmar que o inciso é um desdobramento do artigo ou do parágrafo, conforme o caso, sendo que o mesmo não se encontra no mesmo nível hierárquico do parágrafo, **porém não há hierarquia entre incisos, pois cada inciso trata de assunto específico, não existindo assim subordinação entre eles.**

Nesse passo, veja que nosso entendimento vai de encontro ao do r. Corpo Instrutivo e do Ministério Público, pois apesar do artigo 4º da LOA não ter a palavra “exceção” os incisos separam os tipos de suplementações autorizadas na Lei Orçamentária, por isso, “*data máxima venia*”, é equivocado considerar todas as suplementações por excesso de arrecadação e superávit financeiro teriam que ser decotadas no percentual de 50% previsto no Inciso I.

Chamamos, ainda, a atenção para o fato de que a redação do Artigo 4º da Lei Orçamentária do exercício de 2021 ser idêntico ao utilizado na Lei Orçamentária de anos anteriores.

Ademais, **grife-se que**, na análise das Contas do Município nos exercícios anteriores não houve tais questionamentos, mesmo tendo ocorrido suplementações por excesso de arrecadação e superávit financeiro nos mesmos moldes agora aventadas por irregulares por esse r. Corpo Instrutivo.

Ao nosso sentir, com o devido respeito, seria injusto pungir as contas do município com entendimentos diferentes em fatos análogos com base no mesmo texto de Lei.

Por claro, a seguir esse Norte, com entendimentos diversos para mesmo fato certamente originará dúvidas no jurisdicionado, mesmo porque, com a “*maxima venia*” o mencionado artigo 4º da LOA faz distinção especificando as autorizações de créditos orçamentários em seus incisos.

Observou-se que na análise realizada pelo r. Corpo Instrutivo pode-se compreender que é mencionado que a LOA não aponta de forma clara e objetiva, as despesas que deveriam ser excluídas para a abertura de créditos adicionais, o que ao nosso ver, s.m.j. não poderia se cogitar, pois a redação do artigo 4º é suficientemente clara, sendo que as suplementações realizadas estão devidamente prevista e separada por incisos e por essa razão e interpretação adotada pela Administração o que foi autorizado pelos incisos III e IV não fazem parte da limitação imposta pelo inciso I.

Veja que, na oportunidade em que o Poder Legislativo aprovou a LOA para o exercício de 2020, ele autorizou o Poder Executivo a abrir os seus créditos de forma separada e específica, portando, fazendo distinção clara entre eles, assim, cremos não cabe ao intérprete interpretação diferente do que o texto legal dispõe.

Requer-se o acolhimento das razões postas para retirada da **IRREGULARIDADE** vergastada aqui nesse tópico.

Análise:

A análise preliminar apontou que o Município teria ultrapassado em R\$ 26.482.135,96 o limite previsto no inciso I, art.4º da LOA, afrontando o inciso V, art.167 da Constituição Federal, conforme reproduzido a seguir:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	60.918.904,74
		Excesso - Outros	31.602.956,55
		Superávit	9.352.099,67
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			101.873.960,96
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			101.873.960,96
(D) Limite autorizado na LOA			75.391.825,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			26.482.135,96

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peças 5 e 6 e Relação de Créditos Adicionais – Modelos 3 e 4 – Peça 169 (fls. 13/46).

A controvérsia acerca do tema afigura-se ao redor da interpretação ambígua do art. 4º da LOA do Município, in verbis:

Art.4º - Fica o Poder Executivo autorizar a:

I – A abrir no curso da execução orçamentária de 2021, créditos adicionais até o limite de 50% (cinquenta 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 5º, Inciso III da LRF, e artigo 8º da Portaria Interministerial 163 de 04 de maio de 2001;

III – Realizar abertura de créditos suplementares, por conta do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, na forma do artigo 43, inciso I da Lei 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 artigo 43 da Lei 4.320/64;

V – A abrir no curso da execução do orçamento de 2021, 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 – A transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente recursos de uma mesma categoria de programação, nos termos do inciso VI, artigo 167 da CF;

O jurisdicionado contesta os cálculos alegando que os incisos II a VI do art. 4º da LOA, não têm relação com o limite previsto no inciso I do citado artigo.

Além disso, argumenta que a LOA do exercício de 2021 seria cópia das Leis Orçamentárias de exercícios anteriores e que nas contas de governos pretéritas não houve questionamento acerca da interpretação dúbia da redação.

*De fato, observa-se que a redação insculpida no inciso I, art. 4º da LOA sugere que os incisos II a VI do referido artigo integram o limite de 50% previsto no primeiro inciso, já que **foi utilizado o termo “Créditos Adicionais” sem a identificação da fonte de recursos autorizada**, levando ao entendimento de que as fontes mencionadas nos incisos II a VI estariam subordinadas ao limite de “Créditos Adicionais” do inciso I.*

A própria pontuação do inciso I do referido artigo conduziria a esse entendimento, já que o dispositivo foi finalizado com dois pontos e não com ponto e vírgula, dando margem a interpretações ambíguas. À vista disso, na análise inicial este Corpo Técnico apontou que o mandamento constitucional não havia sido cumprido.

No entanto, conforme justificativas apresentadas, observa-se que haveria margem de interpretação no texto legal de que os incisos estariam no mesmo grau de hierarquia e que a subordinação somente ocorreria no caso de a enumeração das fontes de recursos estivesse no formato de alíneas e não de incisos.

Neste caso, temos duas interpretações possíveis de aplicação:

1 - Todos os créditos adicionais discriminados no art. 4º estariam sujeitos ao limite máximo de 50% do inciso I, independentemente do formato de enumeração utilizada, haja vista que a LOA não teria apontado, de forma clara e objetiva, as despesas que não onerariam o limite para a abertura de créditos adicionais; ou

2 – Não haveria subordinação dos incisos II a VI do art. 4º ao limite de 50% do inciso I, devendo ser interpretado como exceções.

Ressalta-se que nas Contas de Governo dos exercícios anteriores não houve tais questionamentos por este Tribunal, uma vez que nos

exercícios de 2018, 2019 e 2020 o Município não ultrapassou o limite máximo de abertura de créditos adicionais fixado no inciso I do art. 4º da LOA.

Sendo assim, diante de distintas interpretações da norma, em que pese o prejuízo à transparência da gestão fiscal prevista no art. 48 da LRF, sugere-se adotar o entendimento mais benéfico ao responsável, razão pela qual será procedida ao recálculo da verificação do cumprimento do limite de créditos adicionais considerando, in casu, que os incisos II a VI do art. 4º sejam considerados exceções ao limite de 50% do inciso I do mesmo artigo:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	60.918.904,74
		Excesso - Outros	31.602.956,55
		Superávit	9.352.099,67
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			101.873.960,96
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			40.955.056,22
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			60.918.904,74
(D) Limite autorizado na LOA			75.391.825,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peças 5 e 6 e Relação de Créditos Adicionais – Modelos 3 e 4 – Peça 169 (fls. 13/46).

Conclusão:

Dessa forma, entende-se que a referida irregularidade deva ser **desconsiderada** na conclusão deste relatório, sem prejuízo de emissão de **alerta** ao responsável, determinando que se proceda ao ajuste da redação do texto da LOA para os próximos exercícios com vistas a garantir a transparência da gestão fiscal, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário.

O douto Ministério Público de Contas concordou com a sugestão da Instrução.

Antes de analisar as razões de defesa apresentadas, necessário trazer à baila alguns dispositivos da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispôs sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

(...)

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

(...)

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

(...)

II - para a obtenção de precisão:

(...)

III - para a obtenção de ordem lógica:

(...)

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

À luz de tais dispositivos, em princípio, poderia se entender que os incisos III e IV do art. 4º da Lei municipal nº 4.065/2020 (LOA relativa ao exercício de 2021) corresponderiam a autorizações distintas da consignada no inciso I, conforme a alegação do jurisdicionado, uma vez que, segundo a técnica legislativa, no caso da lei em questão, os incisos teriam sido utilizados para enumeração e/ou discriminação do que o Poder Executivo estaria autorizado a fazer.

Há que ressaltar, nesse caso, que tal entendimento – de considerar os demais incisos como exceções ao limite de 50% – pode caracterizar a possibilidade de abertura de créditos ilimitados, uma vez que o gestor poderá alterar o orçamento, indiscriminadamente, abrindo Créditos Suplementares que não oneram o limite estabelecido, o que é vedado pelo art. 167, inciso VII, da Constituição Federal.

Por outro lado, analisados os referidos incisos do art. 4º da LOA sob a ótica dos normativos legais¹ que disciplinam os créditos adicionais, poderia se entender conforme o exame inicial do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas, ou seja, que o inciso I corresponderia à autorização genérica, haja vista que não houve a indicação das fontes de recursos a que se refeririam o limite consignado para abertura, enquanto que os demais incisos, incluídos o III e o IV, corresponderiam às fontes de recursos que poderiam ser utilizadas para a abertura dos créditos adicionais autorizados genericamente, neste caso, limitados a 50%.

Esta última interpretação da LOA me parece a mais razoável, uma vez que a primeira pode significar a concessão de créditos com limites, se não ilimitados, indefinidos, na medida que em havendo, principalmente, excesso de arrecadação restaria permitida a abertura de novos créditos adicionais. Todavia, não se pode desconsiderar a existência da controvérsia instaurada pelo fato de existir interpretações distintas a respeito da aplicação da norma.

¹ Arts. 41 a 43 da Lei 4.320/64; incisos V e VII do art. 165 da Constituição Federal.

Nesse sentido, acolho *in casu* o entendimento adotado pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas quanto a desconsiderar a irregularidade inicialmente verificada, contudo, ao final deste Voto, incluirei alerta ao Chefe do Poder Executivo quanto à necessidade de providenciar ajustes na redação do texto das LOAs relativas aos próximos exercícios com vistas à transparência da gestão fiscal, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário, na forma sugerida pelas instâncias instrutivas.

II.1.2.2 – Abertura de Créditos Adicionais autorizados por leis específicas

No que concerne aos Créditos Adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, tendo como referência o demonstrativo de “Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas”, apresentado pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo elaborou, à fl. 8 da Peça 194, quadro demonstrativo, concluindo que a abertura de Créditos Adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido nas Leis Autorizativas, observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

II.1.2.3 – Abertura de Créditos Adicionais Extraordinários

Conforme destacado pelo Corpo Instrutivo, da análise dos elementos apresentados (Peças 8 a 12) constata-se que não houve a abertura de Créditos Adicionais Extraordinários.

II.1.3 – Análise das Fontes de Recursos

Após exposição de seu entendimento, o Corpo Instrutivo elaborou o quadro demonstrativo, reproduzido a seguir, com o propósito de evidenciar o Resultado Orçamentário apresentado ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de déficit financeiro:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	1.970.390,58
II - Receitas arrecadadas	182.733.562,72
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	184.703.953,30

IV - Despesas empenhadas	176.939.987,66
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	176.939.987,66
VII - Resultado alcançado (III-VI)	7.763.965,64

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 209389-1/21; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 138, e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 139, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 55, e Balanço financeiro do RPPS – Peça 56.

Nota 1: no resultado alcançado são consideradas as receitas arrecadadas e despesas empenhadas (excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de déficit financeiro.

Nota 2: superávit do exercício anterior excluídos os resultados do RPPS e Legislativo.

Em conclusão, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma:

Como se observa, ao final do exercício, o Município registrou um resultado positivo, concluindo-se, assim, que o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio orçamentário no exercício, já consideradas as alterações orçamentárias efetuadas, cumprindo as determinações legais pertinentes, motivo pelo qual a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos afigura-se prescindível.

II.1.4 – Demonstrativo das alterações no Orçamento

Durante o exercício, ocorreram alterações orçamentárias em razão da abertura de Créditos Adicionais, resultando em um Orçamento Final de **R\$199.563.763,16**, conforme evidenciado a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	150.783.650,00
(B) Alterações:	109.865.817,90
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	101.873.960,96
Créditos especiais	7.991.856,94
(C) Anulações de dotações	61.085.704,74
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	199.563.763,16
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	199.563.763,16
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Relação de Créditos Adicionais - Modelos 3 e 4 – Peça 169 (fls. 13/46) e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – Peça 139.

Conforme demonstrado, o valor final do orçamento final apurado guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

III – ANÁLISE DOS RESULTADOS

III.1 – Receita

III.1.1 – Previsão e Arrecadação

A receita arrecadada no exercício foi de **R\$199.680.905,64**, portanto, acima da previsão que era de **R\$150.783.650,00**, gerando, em consequência, uma variação positiva de **R\$48.897.255,64**, que representa um acréscimo de **32,43%** em relação ao total da arrecadação prevista.

O quadro a seguir demonstra o comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2021 em comparação com a previsão atualizada:

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	143.440.620,00	189.173.135,25	45.732.515,25	31,88%
Receitas de capital	1.023.030,00	0,00	-1.023.030,00	-100,00%
Receita intraorçamentária	6.320.000,00	10.507.770,39	4.187.770,39	66,26%
Total	150.783.650,00	199.680.905,64	48.897.255,64	32,43%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 138.

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

A Receita Arrecadada registrada no Balanço Orçamentário Consolidado não apresenta divergência do consignado no Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

III.1.2 – Das Receitas de Competência do Município

Em relação à capacidade de arrecadação per capita do município, o Corpo Instrutivo apurou que a receita corrente efetivamente arrecadada por número de habitantes alcançou o valor de R\$4.230,99, já excluída a receita da Unidade Gestora do RPPS do município.

As receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo município é demonstrada a seguir:

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Arrecadação (B)
ITR diretamente arrecadado	0,00
IRRF	4.194.291,51
IPTU	8.791.761,97
ITBI	722.098,89
ISS	5.961.790,06
Outros Impostos	0,00
Taxas	2.055.747,58
Contribuição Melhoria	0,00
Contribuição de Iluminação Pública – Cosip	4.210.291,51
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc.)	0,00
(A) Subtotal	25.935.981,52
(B) Deduções da Receita	2.782.845,03
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	23.153.136,49
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS	180.684.578,76
(E) Percentual alcançado (C/D)	12,81%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 138.

Nota: Nos valores das receitas tributárias estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

No âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, o município informou que adotou as medidas consignadas no documento constante do arquivo Peça 83.

III.2 – Despesas

III.2.1 – Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2021 representaram **95,59%** dos créditos autorizados, resultando uma economia orçamentária de **R\$8.806.641,89**, conforme resumido a seguir:

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)
Despesas Correntes	140.390.504,00	177.807.505,02	170.365.532,00	161.154.186,24	159.071.172,59	95,82%	7.441.973,02
Despesas de Capital	4.290.146,00	13.660.441,87	12.337.521,84	7.633.428,00	7.549.483,90	90,32%	1.322.920,03
Despesas Intraorçamentárias	6.103.000,00	8.095.816,27	8.054.067,43	8.016.088,00	7.934.345,56	99,48%	41.748,84
Total das despesas	150.783.650,00	199.563.763,16	190.757.121,27	176.803.702,24	174.555.002,05	95,59%	8.806.641,89

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 20.

III.3 – Resultado Orçamentário

Da análise do Resultado Orçamentário, verificou-se que a Administração Municipal apresentou **superávit** consolidado de **R\$8.923.784,37** e, excluindo os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, este resultado reflete um **superávit** de **R\$5.785.013,48**, conforme apresentado no quadro a seguir:

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	199.680.905,64	16.955.904,50	182.725.001,14
Despesas Realizadas	190.757.121,27	13.817.133,61	176.939.987,66
Superávit Orçamentário	8.923.784,37	3.138.770,89	5.785.013,48

Fonte: Anexo 10 Consolidado – Peça 138, Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 20, e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 55.

III.4 – Resultado Financeiro

Da análise do Resultado Financeiro, verificou-se que a Administração Municipal apresentou **superávit** consolidado de **R\$34.468.771,24** e, excluindo os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social e à Câmara Municipal, este resultado reflete um **superávit** de **R\$15.986.894,24**, conforme apresentado no quadro a seguir:

APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	61.270.675,83	18.497.119,46	950,00	42.772.606,37
Passivo financeiro	26.801.904,59	15.242,46	950,00	26.785.712,13
Superávit Financeiro	34.468.771,24	18.481.877,00	0,00	15.986.894,24

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 23, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 57, e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 37, e Quadro Consolidado das Demonstrações Contábeis – Peça 142.

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

Nota 2: foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$ 42.810.539,20) e Aplicações Financeiras (R\$ 18.460.136,63) do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 61.270.675,83) e confirmado no Quadro Consolidado das Demonstrações Contábeis (Modelo 10).

Nota 3: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores dos restos a pagar de anos anteriores registrados no Balanço Orçamentário Consolidado (R\$ 8.762.663,65 – Peça 20), dos restos a pagar do exercício consignados no Balanço Financeiro Consolidado (R\$ 16.202.119,22 – Peça 22) e das consignações apresentadas no Anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado (R\$ 1.837.121,72 – Peça 28), totalizando o montante de R\$ 26.801.904,59.

Concluindo a presente análise, constata-se que foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do art. 1º da LRF.

Deve ser destacado, também, que o exercício de 2021 é o primeiro ano desta gestão e que, ao iniciar o mandato, o gestor herdou um *superávit* financeiro de **R\$1.970.390,58**, conforme demonstrado no quadro abaixo.

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2020	2021
1.970.390,58	15.986.894,24

Fonte: Prestação de Contas de do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 209.389-1/21 e quadro anterior.

Desta forma, ficou evidenciada que foram adotadas ações planejadas para o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do art. 1º da LRF.

III.5 – Resultado Patrimonial

A seguir, é apresentado o Balanço Patrimonial Consolidado do município:

Ativo		Passivo	
Especificação	Exercício atual	Especificação	Exercício atual
Ativo circulante	78.294.135,30	Passivo circulante	5.321.237,51
Ativo não circulante	135.602.247,93	Passivo não circulante	335.723.723,58
Ativo Realizável a Longo Prazo	48.630.835,82		
Investimentos	0,00	Patrimônio líquido	
Imobilizado	86.971.412,11	Total do PL	-127.148.577,86
Intangível	0,00		
Total geral	213.896.383,23	Total geral	213.896.383,23
Ativo financeiro	61.270.675,83	Passivo financeiro	26.801.904,59
Ativo permanente	152.625.707,40	Passivo permanente	335.723.723,58
Saldo patrimonial			-148.629.244,94

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 23.

III.5.1 – Resultado do Exercício

O município apresentou Variações Patrimoniais Aumentativas no valor de **R\$289.090.535,42** e Variações Patrimoniais Diminutivas no valor de **R\$558.703.482,98**, sendo apurado um resultado patrimonial deficitário de **R\$269.612.947,56**.

III.5.2 – Situação Patrimonial

A tabela a seguir demonstra a situação patrimonial líquida apurada no exercício:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial do exercício anterior)	142.464.369,70
Resultado patrimonial do exercício – Déficit	-269.612.947,56
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
Patrimônio líquido – exercício de 2021	-127.148.577,86
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	-127.148.577,86
Diferença	0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 209.389-1/21, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 23.

IV – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

IV.1 – Receita Corrente Líquida – RCL

O quadro a seguir apresenta os valores da receita corrente líquida – RCL, extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, referentes aos períodos de apuração:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL				
Descrição	2020	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	137.721.169,21	147.581.860,80	164.472.522,28	182.997.039,40

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 209.389-1/21, Processo TCE-RJ n.º 202.662-2/2021 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020 e Processos TCE-RJ n.ºs 217.152-4/2021, 241.461-7/2021 e 203.298-6/2022 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

IV.2 – Dívida Pública

Os limites de endividamento para os municípios estão estabelecidos na Resolução nº 40/01 do Senado Federal, onde se determina que a Dívida Consolidada Líquida Municipal não poderá exceder a 120% da RCL. O quadro a seguir resume a situação do município com relação à Dívida:

Especificação	2020	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	13.702.383,30	10.769.216,00	9.203.237,10	12.313.807,10
Valor da dívida consolidada líquida	-7.749.839,10	-23.328.477,10	-34.958.789,20	-26.192.302,70
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-5,63%	-15,81%	-21,22%	-14,29%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 209.389-1/21 e Processo TCE-RJ n.º 203.298-6/2022 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

Conforme verificado no quadro acima, o limite previsto no inciso II do art. 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal foi respeitado pelo município.

IV.3 – Limite para Operações de Crédito

O quadro a seguir apresenta o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021:

Natureza	Fundamentação	Valor – R\$	% sobre a RCL	Limite
Garantias em operações de crédito	Artigo 9º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	0,00	-	22%
Operações de crédito	Artigo 7º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	0,00	-	16%
Operações de crédito por antecipação de receita	Artigo 10 da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	0,00	-	7%

Fonte: Processo TCE-RJ n.º 203.298-6/2022, RGF – 3º quadrimestre do exercício.

Constata-se que o município não realizou operações de crédito, tampouco garantias em operações de crédito e operações de crédito por antecipação da receita no exercício.

IV.4 – Alienação de Ativos

De acordo com o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos – Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2021, constata-se que o município **não realizou** alienações de ativos no exercício.

IV.5 – Despesas com Pessoal

A despesa total com pessoal dos municípios, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% da sua RCL, sendo 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo, conforme disposto no art. 20 da LRF. O demonstrativo de despesa de pessoal é apresentado a seguir:

Descrição	2020				2021					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	49,21%	46,41%	58.624.804,80	42,57%	57.523.457,21	38,98%	58.503.788,36	35,57%	65.307.293,39	35,69%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 209389-1/21 e Processos TCE-RJ n.ºs 217.152-4/2021, 241.461-7/2021 e 203.298-6/2022 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Observa-se que o município respeitou o limite das despesas com pessoal estabelecido na alínea “b”, inciso III, art. 20 da LRF (54% da RCL).

IV.6 – Metas Fiscais

Conforme demonstrado no quadro a seguir, o município cumpriu as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	150.783.650,00	199.680.905,70	
Despesas	150.783.650,00	190.463.121,20	
Resultado primário	4.539.706,00	23.824.206,70	Atendido
Resultado nominal	-1.309.206,30	26.318.135,90	Atendido
Dívida consolidada líquida	-361.716,02	-26.192.302,70	Atendido

Fonte: LDO – Peças 133, Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre (Processo TCE-RJ n.º 203.299-0/2022) e Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre (Processo TCE-RJ n.º 203.298-6/2022).

Segundo quadro demonstrativo elaborado pelo corpo instrutivo, verifica-se que foi encaminhada a comprovação da realização das audiências públicas para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais de cada quadrimestre, conforme determinado o § 4º do art. 9º da LRF.

IV.7 – Restos a Pagar

IV.7.1 – De Exercícios Anteriores

O quadro a seguir apresenta o saldo dos Restos a Pagar Processados e Não Processados de Exercícios Anteriores, com as liquidações, pagamentos e cancelamentos no exercício:

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2020				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	1.270.639,21	2.769.652,57	-	2.800.198,78	4.677,42	1.235.415,60
Restos a Pagar Não Processados	6.181.873,39	5.544.863,87	2.711.429,89	2.711.429,89	1.488.059,32	7.527.248,05
Total	7.452.512,60	8.314.516,44	2.711.429,89	5.511.628,67	1.492.736,74	8.762.663,65

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 20.

Verifica-se que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$4.677,42, cuja obrigação já fora cumprida pelo

credor, o que caracterizaria, a princípio, a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Contudo, em face da imaterialidade do valor cancelado, o Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas declinaram da análise das justificativas, entendimento ao qual acompanho.

IV.7.2 – Da Inscrição ao Final do Exercício

O quadro a seguir demonstra os valores referentes à inscrição em restos a pagar não processados e à disponibilidade de caixa:

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	61.350.675,83	1.235.415,60	2.248.700,19	7.527.248,05	1.837.121,72	48.502.190,27	13.953.419,03	0,00
Câmara Municipal (II)	950,00	0,00	0,00	950,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RPPS (III)	18.577.119,46	0,00	0,00	66,00	2.226,46	18.574.827,00	12.950,00	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	42.772.606,37	1.235.415,60	2.248.700,19	7.526.232,05	1.834.895,26	29.927.363,27	13.940.469,03	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 20, Balanço Financeiro Consolidado – Peça 22, Anexo 17 Consolidado – Peça 28, Balanço Orçamentário da Câmara – Peça 35, Balanço Financeiro da Câmara – Peça 36, Anexo 17 da Câmara – Peça 32, Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 55, Balanço Financeiro do RPPS - Peça 56 e Anexo 17 do RPPS – Peça 52.

Nota 1: O Município não possui Fundo Especial da Câmara Municipal.

Pelo demonstrado no quadro anterior, observa-se que o município desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, e à Câmara Municipal, inscreveu restos a pagar não processados com a devida disponibilidade de caixa.

IV.8 – Educação

O art. 212 da Constituição Federal determina que os estados e municípios apliquem, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências de impostos, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

IV.8.1 – Critérios de Apuração

Ao longo dos anos, os critérios de apuração das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino vêm sendo aperfeiçoados tanto pela promulgação de novos dispositivos legais quanto pela adoção de novos entendimentos no âmbito de decisões desta Corte de Contas.

Assim, com vistas a orientar os entes jurisdicionados sobre as premissas a serem observadas quando da análise do cálculo do limite mínimo de aplicação de 25% dos recursos de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, foi aprovada por este Tribunal a Nota Técnica nº 05, de 13/04/22², a qual foi complementada, em 20/06/22³.

IV.8.2 – Apuração das Despesas com a Educação

IV.8.2.1 – Verificação do Enquadramento das Despesas nos Artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96

Inicialmente, recorreu-se ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS a fim de verificar a existência de despesas que não se enquadram nos art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96.

Foi observado que o valor total das despesas evidenciadas no SIGFIS diverge do valor registrado pela Contabilidade na Função 12, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	42.347.101,81
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	42.222.909,60
Diferença	124.192,21

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 137 e Relatório Analítico Educação – Peça 174.

Em face da diferença apurada, o Corpo Instrutivo, acompanhado pelo Ministério Público de Contas, apontou Ressalva com Determinação.

Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

² Nota Técnica nº 05/2022 disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/nota-tecnica>.

³ Orientação complementar publicada no DOERJ de 29/06/22, com orientações acerca do cômputo de despesas pagas no exercício oriundas de inscrição em restos a pagar que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior.

Não obstante, o Corpo Instrutivo destaca que a diferença apontada não compromete a análise, efetuada com base no processo de amostragem.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 foi efetuada por meio do exame das despesas com educação efetuadas com recursos próprios e com o FUNDEB, registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município através do SIGFIS. A relação destes empenhos consta no Relatório Analítico Educação – Peça 174.

Foi identificada, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, a seguinte situação:

a) gastos referentes a objetos que não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da educação, uma vez que não se referem a gastos na função Educação:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
18/02/2021	404	Prestação de Serviço da Live para o Encontro de Folia de Reis Referente a Despesa de Serviços da Live para o Encontro de Folia de Reis realizada no Teatro Municipal	H C PRESTACAO DE SERVICOS DE SONORIZACAO LTDA	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	16.000,00	16.000,00	16.000,00
21/10/2021	3589	Video Institucional: com duração de 2 minutos - und referente a ata de serviços BDE video institucional para festival de música paduana que será realizado no dia 27 de novembro de 2021, conforme a ata de registro de preço 117/2021 E Processo Administra	SILVIO HENRIQUE DAMASCENO RAIMUNDO	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	26.600,00	26.600,00	26.600,00
12/11/2021	3778	Serviço de organização do I Festival de Música Paduana Prestação de Serviço para organização do I Festival de música Paduana	Edina Noely Bernardes Rocha	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	17.500,00	17.500,00	17.500,00
17/12/2021	4474	Serviço de Decoração para Festa Prestação de Serviço referente a dispensa para organização de empresa para prestação de serviço de decoração para	JOCEMAR ANTÔNIO DE CARVALHO	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	17.500,00	17.500,00	17.500,00
17/12/2021	4476	Serviço de Buffet para a Confraternização dos servidores da Educação Prestação de Serviço de Buffet para confraternização de Fim de Ano dos servidores da Educação	MARIA APARECIDA RIBEIRO BUFFET	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	17.600,00	17.600,00	17.600,00
TOTAL						95.200,00	95.200,00	95.200,00

Fonte: Relatório Analítico Educação – Peça 174.

Nota: O montante de R\$ 5.012.485,20 relativo aos empenhos 181, 182, 183, 502, 512, 822, 1117, 1497, 1512, 1788, 1791, 2193, 2218,2306, 2431, 2446, 2470, 2474, 2475, 2492, 2685,2686, 2695, 3023, 3065, 3508, 3511, 3590, 3906, 3909, 4306, 4313 e 4315, na fonte de recursos Fundeb, correspondente à fonte de recursos TCE – Transferências do Fundeb 70% foi considerado como realizado em Outras Despesas do Fundeb 30%, uma vez que, o Município realizou despesas nessa fonte no montante de R\$ 7.102.915,08, conforme Peça 158 e Peça 169 – fls. 117/118.

O Corpo Instrutivo e o *Parquet* de Contas apontaram este fato como Ressalva, que será considerado na conclusão deste Relatório.

É importante, neste momento, ressaltar, que as despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, em sede de auditoria.

IV.8.2.2 – Do Total das Despesas Realizadas com Educação

Os totais das despesas com educação empenhadas, liquidadas e pagas no exercício são apresentados a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
42.222.909,60	39.226.468,74	38.888.682,84

Fonte: Quadros Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 169 (fls. 103/111).

Em relação aos 91 municípios fluminenses, exceto a Capital, e com base na despesa com educação realizada no exercício anterior (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou **abaixo** da média:

DESPESA COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS - EXERCÍCIO ANTERIOR				
Valor gasto pelo município R\$	Média de gastos dos 91 Municípios R\$	Posição em relação aos gastos dos 91 municípios	Maior gasto efetuado em educação R\$	Menor gasto efetuado em educação R\$
3.331,28	5.315,90	65 ^a	18.077,18	489,50

Fonte: Ministério da Educação e banco de dados da SUB-CONTAS.

Nota: Foram considerados como despesa com educação os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino do exercício anterior.

IV.8.3 – Apuração das Receitas de Impostos e Transferências legais

O quadro a seguir demonstra os valores das Receitas de Impostos e Transferências de Impostos recebidas pelo município no exercício de 2021 e que, de acordo com o previsto no art. 212 da Constituição Federal, serão utilizadas na base de cálculo do limite das despesas realizadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	19.669.942,43
IPTU	8.791.761,97
ITBI	722.098,89
ISS	5.961.790,06
IRRF	4.194.291,51
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	0,00
II - Receita de transferência da União	30.734.438,27
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	30.707.013,97
ITR	27.424,30
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
III - Receita de transferência do Estado	43.489.090,76
IPVA	4.154.668,77
ICMS + ICMS ecológico	38.212.081,62
IPI - Exportação	1.122.340,37
IV - Dedução das contas de receitas	2.750.928,47
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	2.750.928,47
V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais (I+II+III-IV)	91.142.542,99

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 138.

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

IV.8.4 – Apuração das Despesas com a Educação

Conforme mencionado no item IV.8.1 – Critérios de Apuração, a metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mudou neste exercício, na forma detalhada na por este Tribunal na Nota Técnica nº 05, de 13/04/22, complementada em 20/06/22.

No quadro a seguir, é demonstrado o total dos gastos com a Educação Básica, de responsabilidade do município, ou seja, as despesas com o Ensino Infantil e Fundamental, efetuadas com recursos de impostos e transferências de impostos para efeito do cálculo dos limites legais:

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\$	RP processados e RP não processados R\$
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	8.875.552,17	1.302.478,32
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	38.389,85	0,00
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00	0,00
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00	0,00
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções			
(g) Subtotal das despesas com ensino (a+b+c+d+e+f)		8.913.942,02	1.302.478,32
(h) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		10.216.420,34	

FONTE DE RECURSOS: FUNDEB			
Descrição	Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$	
(i) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	27.180.958,08	0,00	
(j) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB	27.180.958,08		

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(l) Total das despesas com ensino (h + j)	37.397.378,42		
(m) Ganho de Recursos FUNDEB	12.785.934,89		
(n) Total das despesas registradas como gasto em educação (l – m)	24.611.443,53		
(o) Dedução do Sigfis (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	95.200,00		
(p) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00		
(q) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	1.302.478,32		
(r) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)	0,00		
(s) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (n – o – p – q – r)	23.213.765,21		
(t) Receita resultante de impostos	91.142.542,99		
(u) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (s / t x 100)	25,47%		

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 169 (fls. 103/111), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 138, Transferências STN Fundeb – Peça 173, relação de cancelamento de RP – Fundeb – Peça 67, relatório de cancelamento RP de Impostos – Peça 64, balancete contábil Fundeb - Peça 107, balancete contábil Impostos - Peça 157 e Relatório Analítico Educação – Peça 174.

Nota 1: na linha “o” foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no Sigfis e abordado no item ‘6.1.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96’.

Nota 2 (linha “m”): após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o Município teve um ganho líquido no valor de R\$12.785.934,89 (transferência recebida R\$27.041.810,28 e contribuição R\$14.255.875,39).

Nota 3 (linha “p”): foram considerados os Restos a Pagar dos últimos cinco anos, excetuando-se o exercício de 2020, uma vez que a metodologia de cálculo do MDE foi diferente naquele exercício.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se:

- O valor aplicado pelo município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde a **25,47%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **acima** do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

O Corpo Instrutivo destacou que no exercício de 2020 o Município de Santo Antônio de Pádua não aplicou o percentual mínimo de 25% na educação, restando a aplicar o valor de R\$ 1.035.396,49, conforme apurado nas Contas de Governo daquele exercício (Processo TCE-RJ n.º 209.389-1/2021).

Destaque-se, ainda, que em vista da aprovação da Emenda Constitucional nº 119, de 27/04/22, os gestores públicos deverão complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, o montante não aplicado nos exercícios de 2020 e 2021.

Dessa forma, considerando a superveniente aprovação da Emenda Constitucional nº 119/22, conforme sugerido pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, ao final deste Relatório incluirei alerta ao chefe do Poder Executivo quanto à necessidade de aplicar o montante que não foi executado no exercício de 2020, na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o final do exercício 2023, conforme a seguir:

Valor não aplicado em 2020 (I)	1.035.396,49
Valor aplicado em 2021 acima do limite mínimo de 25% (II)	428.129,46
Total (I – II)	607.267,03

IV.8.5 – Do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

Em relação ao indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, que permite a todo ente federado avaliar o desempenho de sua rede escolar, relativo ao exercício de 2019, o município obteve os seguintes resultados:

RESULTADOS DO IDEB - 2019

Nota 4ª série/5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
6.1	6.4	95,31%	39ª	5.2	5.8	89,66%	27

Fonte: Ministério da Educação.

Verifica-se que o município não atingiu as metas previstas na etapa referente à 4ª série/5º ano e à 8ª série/9º ano. Dessa forma, com intuito de atingir as metas fixadas no Ideb, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública.

Conforme sugerido pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, tal fato será objeto de **recomendação** ao final deste relatório.

IV.8.6 – FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi criado pela EC nº 53/2006 e regulamentado, à época, pela Lei Federal nº 11.494/07 e pelo Decreto nº 6.253/07, com vigência estabelecida para o período 2007-2020.

Em 2020, o FUNDEB foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da EC nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Nova Lei do FUNDEB), com alterações pela Lei Federal nº 14.276/21.

IV.8.6.1 – Recursos recebidos do FUNDEB – 2021

No exercício de 2021, o município registrou como receitas transferidas ao FUNDEB o montante de **R\$26.897.542,16**, correspondente aos recursos repassados, acrescidos do valor das aplicações financeiras, conforme demonstrado no quadro a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
A- FUNDEB – Impostos e Transferências de Impostos	27.041.810,28
A.1 – Principal	27.041.810,28
A.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
B- FUNDEB – Complementação da União – VAAF	25.459,08
B.1 - Principal	25.459,08
B.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
C- FUNDEB – Complementação da União – VAAT	0,00
C.1- Principal	0,00
C.2- Rendimento de Aplicação financeira	0,00
D – FUNDEB – Ajuste de Complementação da União	169.727,20
Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C - D)	26.897.542,16

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 138 e Transferências STN Fundeb - Peça 173.

Nota 1 (linha A.1): composição do valor de Impostos e Transferências de Impostos conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional: (Peça 173):

Transferências	R\$		
	Fundeb (a)	Ajustes (b)	Líquido (c = a + b)
FPE	776.400,83	-10.148,03	766.252,80
FPM	1.664.939,73	-21.520,21	1.643.419,52
ICMS	22.274.456,36	-236.647,58	22.037.808,78
IPI	594.998,73	-7.075,81	587.922,92
IPVA	1.424.105,84	-43.565,50	1.380.540,34
ITCMD	628.241,81	-5.524,69	622.717,12
ITR	3.172,23	-23,43	3.148,80
Total	27.366.315,53	-324.505,25	27.041.810,28

Nota 2 (linha B): composição do valor de complementação da União na modalidade VAAF após os acertos financeiros e ajustes realizados no decorrer do exercício conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional e Portarias Interministeriais MEC/ME nº 1/2021 e nº 3/2021 (Peça 173):

Transferência	R\$
Ajuste Fundeb – Ajuste Fundeb VAAF	(413.007,58)
Fundeb – COUN VAAF	438.466,66
Total	25.459,08

Nota 3 (linha D): ajuste da complementação da União referente aos recursos repassados a esse título no exercício de 2020, conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional e Portaria Interministerial MEC/ME nº 2/2021 Peça 173).

IV.8.6.2 – Apuração do resultado entre a Contribuição ao FUNDEB e o que foi recebido pelo município com distribuição dos recursos

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo município para formação do FUNDEB, verifica-se que o município teve um GANHO de recursos na ordem de **R\$12.785.934,89**, como demonstrado a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	27.041.810,28
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	14.255.875,39
Diferença (ganho de recursos)	12.785.934,89

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 138 e Transferências STN Fundeb - Peça 173.

IV.8.6.3 – Da Utilização dos Recursos do FUNDEB

IV.8.6.3.1 – Pagamento dos profissionais do magistério

Conforme determina o art. 26 da Lei Federal nº 14.113/20 c/c a Lei Federal nº 14.276/21, o município deve aplicar, no mínimo, 70% do total dos recursos recebidos do FUNDEB, incluindo os recursos da complementação da União (VAAF e VAAT) acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)	26.897.542,16
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	20.078.042,60
(C) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais da educação básica	0,00
(D) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00
(E) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais da educação básica (B – C - D)	20.078.042,60
(F) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (E/A)x100	74,65%

Fonte: Despesas realizadas com Fundeb – Peça 169 (fls. 118), Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 138, relação de cancelamento de RP – Fundeb - Peça 67, e Transferências STN Fundeb – Peça 173.

Nota 1: os montantes dos recursos apurados já contemplam as respectivas aplicações financeiras.

Constata-se que o município **cumpriu** o limite estabelecido no art. 26 da Lei Federal nº 14.113/20 c/c a Lei Federal nº 14.276/21, tendo aplicado 74,65% destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica.

IV.8.6.3.2 – Da aplicação da complementação da União – VAAT

Conforme determinam os artigos 27 e 28 da Lei Federal nº 14.113/20, o município deve aplicar, no mínimo, 15% do total dos recursos recebidos da complementação da união VAAT (Valor Anual Total por Aluno⁴) em despesas de capital, bem como, destinar à educação infantil a proporção de 50% do referido total.

⁴ Complementação da União VAAT (Valor Anual Total por Aluno) - no mínimo, 10,5% em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno, referido no inciso VI do caput do art. 5º da Lei Federal nº 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Em consulta efetuada ao site da Secretaria do Tesouro Nacional, verifica-se que o município de Santo Antônio de Pádua não recebeu recursos de complementação da União nessa modalidade no exercício de 2021.

IV.8.6.3.3 – Aplicação mínima de 90% dos recursos do FUNDEB

A seguir procede-se à avaliação do cumprimento do art. 25 da Lei Federal nº 14.113/20, que estabelece que os recursos do FUNDEB serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

Nota-se que, a princípio, devem ser aplicados todos os recursos recebidos no próprio exercício. No entanto, o mesmo art. da lei permite, em seu §3º, que até 10% desses recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional.

IV.8.6.3.3.1 – Resultado financeiro do exercício anterior

Cabe destacar que nesta prestação de contas, no que concerne à aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB que não foram utilizados no exercício anterior, serão utilizados os parâmetros estabelecidos no §2º do art. 21 da Lei Federal no 11.494/07, os quais estabeleciam para o exercício de 2020 a aplicação de até 5% dos recursos do FUNDEB no 1º trimestre do exercício seguinte, uma vez que o art. 53 da Lei Federal nº 14.113/2020 revoga a Lei nº 11.494/2007, contudo mantém os efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos no exercício de 2020.

Em consulta à Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 209.389-1/21), verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2020, um saldo a empenhar de R\$384.154,72.

Por outro lado, o resultado financeiro apresentado pelo município em 31 de dezembro de 2020 registrou superávit de R\$787.923,00, devendo prevalecer, para fins de abertura de crédito adicional, o valor apurado pelo município.

Foi constatado que o valor de R\$787.923,00 foi utilizado no exercício, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre, Peça 114, de acordo, portanto, com a

regra em vigor à época, insculpida no § 2º, art. 21, da Lei Federal nº 11.494/07, revogada pela Lei Federal nº 14.113/20, de 25/12/2020 (Nova Lei do FUNDEB).

IV.8.6.3.3.2 – Cálculo da aplicação mínima de 90%

No quadro, a seguir, é demonstrado o valor total das despesas empenhadas no exercício de 2021 com recursos FUNDEB, incluindo os recursos da complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, em face do que dispõe o art. 25 da Lei Federal nº 14.113/20:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB		
Descrição		Valor - R\$
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)		26.897.542,16
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	27.180.958,08	
(C) Superávit Financeiro do exercício anterior	787.923,00	
(D) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	
(E) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	
(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B - C - D - E)		26.393.035,08
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)		98,12%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 138, Despesas Empenhadas – Peça 158, Relatório Analítico Educação – Peça 174, Prestação de Contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 209.389-1/2021).

Nota 1: na linha **c** foi utilizado o maior valor encontrado entre o saldo a empenhar do Fundeb do exercício anterior e o superávit do Fundeb apresentado pelo município no exercício anterior.

Nota 2: Linha **(A)** recursos recebidos a título do Fundeb considerando a dedução da receita de complementação da União.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se que o município utilizou 98,12% dos recursos do FUNDEB no exercício de 2021, restando 1,88% (R\$504.507,08) para que seja empenhado no primeiro quadrimestre de 2022, logo, cumprindo o disposto no art. 25 da Lei Federal nº 14.113/20.

IV.8.6.3.3.3 – Resultado Financeiro para o exercício seguinte

A seguir, é demonstrada a análise da disponibilidade financeira da conta do FUNDEB ao fim do exercício:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB

Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12/2021	207.181,87
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	504.507,08
(C) Resultado apurado (A - B)	-297.325,21

Fonte: Balancete contábil do FUNDEB – Peça 107 e quadro anterior.

Conforme demonstrado no quadro anterior, verifica-se que a conta Fundeb apresentou no final do exercício insuficiência de saldo, da ordem de R\$297.325,21, para fazer face ao montante de recursos não aplicados no exercício em análise, que devem ser utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante abertura de crédito adicional, conforme disposto § 3º, art. 25, da Lei Federal n.º 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb).

A constatação de indisponibilidade financeira de recursos do Fundeb ao final do exercício configura falha grave em razão do descontrole na movimentação financeira e da ausência de prestação de contas dos recursos do Fundo no exercício, não atendendo, dessa forma, ao disposto no art. 25 c/c o art. 29, inciso I, ambos da Lei Federal n.º 14.113/20.

Assim, na análise inicial, o Corpo Instrutivo e o *Parquet* de Contas manifestaram-se sugerindo que tal fato deva ser objeto de Irregularidade.

Após exame dos elementos constituídos no Doc. TCE-RJ n.º 25.800-7/22, apresentado em razão da decisão monocrática de 01/11/2022 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Manifestação escrita:

O jurisdicionado se manifestou nos seguintes termos (fl. 18 – Peça 204):

Juntamos nessa oportunidade o comprovante da devolução do montante de R\$ 297.325,21 para a conta do FUNDEB.

Sendo assim, cremos ter sanado a irregularidade apontada e, portanto, pedimos o acolhimento dos esclarecimentos e fundado na prova da recomposição da conta requer-se a retirada da IRREGULARIDADE.

Análise:

Conforme se verifica à fl. 24 da Peça 204, o jurisdicionado efetuou, em 09/11/2022, transferência bancária da conta BB n.º 73.009-2 para a

conta BB n.º 81.000-2 (Fundeb), no valor de R\$ 297.325,21, sanando, desta forma, o desequilíbrio financeiro apontado em 31/12/2021.

Conclusão:

Dessa forma, entende-se que a referida irregularidade deva ser **desconsiderada** na conclusão deste relatório, haja vista o reestabelecimento do equilíbrio financeiro da conta Fundeb, em atenção ao disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20.

O Ministério Público de Contas concordou parcialmente com a instrução, opinando pela conversão da irregularidade em Ressalva nos seguintes termos:

*Com relação à irregularidade nº 02, cumpre registrar, conforme relata o d. corpo técnico, que o jurisdicionado confirma que a disponibilidade financeira do Fundeb no final do exercício de 2021 (R\$207.181,87) era inferior ao montante dos recursos que deixou de ser aplicado no próprio exercício (R\$504.507,08) e que a **diferença (R\$297.325,21) foi devidamente ressarcida à conta do Fundeb, em 09.11.2022, com recursos do tesouro municipal. Não consta esclarecimento, entretanto, quanto à origem de tal discrepância.***

Após o exame dos elementos encaminhados, o d. Corpo Técnico afasta a irregularidade nº 02, inicialmente apontada, em virtude da restituição integral do valor questionado à conta do Fundeb.

Não obstante, defende este MPC que a adoção de medidas corretivas posteriores, por si só, não é capaz de elidir impropriedades ou irregularidades praticadas na gestão orçamentária, financeira e patrimonial apuradas em processo de prestação de contas, devendo ser sopesadas nas análises as circunstâncias do fato concreto.

*Neste caso concreto, **reputa-se que a devida recomposição dos recursos do Fundeb é suficiente para atenuar a reprovável conduta do responsável**, considerando que, além de ter demonstrado interesse em cumprir com a obrigatoriedade da eficiência administrativa que deve ser aplicada à administração pública, não há evidências, neste processo, de dolo, má fé ou locupletamento por parte do responsável, e ainda, à luz do princípio da razoabilidade.*

*Assim, **o Ministério Público de Contas, concordando parcialmente com a instância técnica, excepcionalmente, não considerará a falha apontada como irregularidade insanável a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, e se reposiciona pela conversão do fato de “irregularidade” grave para “impropriedade”, passando, então, a ser objeto de ressalva nas contas com determinação ao gestor para que adote medidas visando o controle das operações do fundo, observando os artigos 20, 21, 25 e 29, inciso I, da Lei Federal nº 14.113/20, no que se refere as disponibilidades financeiras, receitas e despesas financiadas com recursos do Fundeb.***

*Dessa forma, **este Ministério público de Contas opina pela emissão de Parecer Prévio Favorável, com Ressalvas, à aprovação das contas ora examinadas.***

Examinando a defesa e os documentos juntados, verifico que o jurisdicionado, buscando afastar a irregularidade verificada, apresentou o comprovante da transferência bancária realizada em 09/11/2022 (Peça 204 – fls. 24), no montante de R\$297.325,21, para crédito na conta do Fundeb (Banco do Brasil – agência 312-3, c/c 81.000-2).

Nesse sentido, considerando que o ressarcimento efetivado à conta do Fundeb restabelece a hígidez do referido fundo, evitando, com isso, prejuízo à aplicação dos recursos, uma vez que a restituição se deu na exata medida da indisponibilidade financeira verificada, entendo que a gravidade do fato apurado não se mostra em grau suficiente para macular as contas a ponto de ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

Assim, diante do exposto e examinado, divergindo da Instrução e de acordo com o *Parquet* de Contas, no presente caso concreto, converterei a Irregularidade inicialmente apurada como Ressalva com Determinação correspondente ao necessário controle dos recursos.

Conforme previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I, § 2º, do artigo 33 da Lei Federal n.º 14.113/20, foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (Peça 69), que concluiu pela aprovação das contas.

IV.9 – Saúde

Em 13 de janeiro de 2012, em atendimento ao §3º, art. 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, foi editada a Lei Complementar Federal nº 141, regulamentando e estabelecendo conceito e normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, para o cumprimento do dispositivo constitucional.

No exercício em análise, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC nº 141/12, 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,

devidamente comprovada no Fundo de Saúde, conforme decidido por esta Corte nos autos do Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18.

IV.9.1 – Verificação do enquadramento das Despesas nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12

Na verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12, serão considerados os dados encaminhados pelo município por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Observou-se que o valor total das despesas evidenciadas no SIGFIS, apresenta divergência em relação ao valor registrado contabilmente na Função 10 – Saúde, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	57.575.047,24
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	57.869.047,24
Diferença	-294.000,00

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 137 e Relatório Analítico Saúde — Peça 175.

A divergência apurada foi apontada pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas como Ressalva com Determinação, que será considerada na conclusão deste Relatório.

Ressalte-se que a diferença apontada não compromete a análise, uma vez que a verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12 foi efetuada por meio do exame das despesas com Saúde custeadas com recursos próprios registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do SIGFIS. A relação destes empenhos consta no Relatório Analítico Saúde (Peça 175).

Foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, conforme evidenciado a seguir:

- a) despesas que não foram realizadas pelo Fundo Municipal de Saúde, em inobservância ao estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12:

Empenho - Unidade Gestora Emitente	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado - R\$	Valor Liquidado - R\$	Valor Pago - R\$
Fundação José Kezen	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Recursos Ordinários	14.150.809,35	14.048.822,60	13.191.191,16

Fonte: Relatório Analítico Saúde — Peça 175, e glosas saúde – Peça 178.

Tal fato foi apontado pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas como Ressalva e será considerado na conclusão deste Relatório.

É importante, neste momento, ressaltar, que as despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos, até prova em contrário.

IV.9.2 – Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Em relação aos demais 91 municípios fluminenses, exceto a Capital, e com base na despesa com saúde realizada no exercício anterior (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média:

DESPESA COM SAÚDE POR N.º DE HABITANTES – EXERCÍCIO ANTERIOR				
Valor gasto pelo município R\$	Média de gastos dos 91 Municípios R\$	Posição em relação aos gastos dos 91 municípios	Maior gasto efetuado em saúde R\$	Menor gasto efetuado em saúde R\$
249,77	566,38	74 ^a	2.231,05	85,68

Fonte: Decisão Normativa TCU nº 190/2020 e banco de dados da SUB-CONTAS.

Nota: Foram consideradas como despesa com saúde os gastos em ações e serviços públicos de saúde do exercício anterior.

O quadro a seguir evidencia o total das despesas realizadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, detalhadas por Grupo de Natureza de Despesas e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo município na Saúde e o total considerado para fins de limite:

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	50.295.559,61	6.202.628,35
Pessoal e Encargos Sociais	15.921.815,53	171.049,75
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	34.373.744,08	6.031.578,60
(B) Despesas de capital	516.409,78	854.449,50
Investimentos	516.409,78	854.449,50
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	50.811.969,39	7.057.077,85
(D) Total das despesas com saúde	57.869.047,24	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo		
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	22.776.762,50	5.756.193,99
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	21.589.527,00	4.794.142,81
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	1.187.235,50	962.051,18
(H) Outras ações e serviços não computados	13.191.191,16	959.618,19
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	191.425,92
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	149.839,75
(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)	35.967.953,66	7.057.077,85
(M) Total das despesas com saúde não computadas	43.025.031,51	
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	14.844.015,73	

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 169 – fls. 124, Despesas em Saúde por Fontes de Recursos – Peças 71 e 169 – fls. 126, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - Peça 160, Documentos comprobatórios – Peças 73, 74, 76 e 161 e Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 77 e Relatório Analítico Saúde – Peça 175.

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

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

IV.9.3 – Apuração dos Gastos com Saúde

Conforme evidenciado anteriormente, o art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12, dispõe que os municípios aplicarão anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do *caput* e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Dessa forma, evidencia-se a seguir a situação do município com relação aos Gastos com Saúde para fins do cálculo do limite constitucional:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM SAÚDE

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	91.142.542,99
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.341.552,46
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	88.800.990,53
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	14.844.015,73
(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)	14.844.015,73
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	16,72%
(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 – Peça 138, quadro anterior, Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 77 e Relatório Analítico Saúde – Peça 175 e Documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – Peças 176 e 177.

Nota: as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro de cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 08/07/2021 e 09/12/2021. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Da análise dos demonstrativos apresentados, verifica-se que, no exercício de 2021, o município aplicou em Saúde **16,72%** das receitas de impostos e transferências de impostos com Saúde, cumprindo o mínimo de 15% previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12.

A Constituição Federal de 1988, por meio de seus dispositivos (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, § 7º), incorporou o controle social, que visa à participação da comunidade na gestão das políticas públicas, de forma a avaliar seus objetivos, processos e resultados, principalmente, no que se refere aos setores de Educação e Saúde.

Cabe destacar que **foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde (Peça 78), que opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, atendendo, assim, ao disposto no art. 33 da Lei nº 8.080/90 c/c § 1º, art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Com relação à realização das audiências públicas, em que o gestor do SUS no município deve apresentar relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior,

conforme disposto no § 5º e caput do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12, foram verificadas as seguintes situações:

PERÍODO AVALIADO	AUDIÊNCIAS PREVISTAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	SITUAÇÃO AUDIÊNCIAS	COMPROVANTES DE CHAMAMENTO
3º quadrimestre do exercício anterior	Fevereiro	Fevereiro	Comprovada	Encaminhado
1º quadrimestre do exercício	Maio	Maio	Comprovada	Encaminhado
2º quadrimestre do exercício	Setembro	Setembro	Comprovada	Encaminhado

Fonte: Atas das Audiências Públicas – Peças 79/81 e Comprovantes de chamamento – Peça 82.

IV.10 – Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

As Câmaras Municipais não possuem receitas próprias, portanto, dependem de transferências de recursos do Poder Executivo Municipal.

IV.10.1 – Limite do Repasse Financeiro à Câmara Municipal

O art. 29-A da Constituição Federal acrescentado pela Emenda Constitucional nº 25, de 25/02/2000, e posteriormente alterado pela Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, dispõe sobre o limite do repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Poder Legislativo.

IV.10.2 – Repasse financeiro à Câmara Municipal

Conforme estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, o repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, não poderá ultrapassar os limites definidos no caput do citado art., bem como não poderá ser inferior à proporção fixada na Lei Orçamentária.

LIMITE PREVISTO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2020	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	5.365.878,25
1112.04.00 - IRRF	3.739.374,58
1112.08.00 - ITBI	555.953,69
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	4.061.264,75
Outros Impostos	0,00
1120.00.00 - TAXAS	1.239.572,67

1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc.) ⁽¹⁾	0,00
SUBTOTAL (A)	14.962.043,94
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	22.961.514,81
1721.01.05 - ITR	28.643,07
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	30.929.688,21
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	3.380.573,78
1722.01.04 - IPI - Exportação	894.743,58
1722.01.13 - CIDE	0,00
SUBTOTAL (B)	58.195.163,45
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	1.251.931,95
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	71.905.275,44
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	5.033.369,28
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2021 (F + G)	5.033.369,28

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior Peça 96 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 143.

Nota 1: 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.

Nota 2: nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

Nota 3: a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – Cosip, não foi considerada na base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal, conforme a decisão proferida no Processo TCE-RJ n.º 216.281-7/2019.

Nota 4: número de habitantes conforme IBGE *apud* Decisão Normativa TCU n.º 190/20.

IV.10.3 – Verificação do cumprimento do art. 29-A da C.F.

IV.10.3.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso I

Verifica-se, de acordo com o quadro seguir, que **foi respeitado** o limite **máximo** de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no art. 29-A, § 2º, Inciso I da Constituição Federal.

R\$			
Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse recebido acima do limite do limite (D) = (B - C) - (A)
5.033.369,28	5.036.297,12	14.786,15	0,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 36 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 97.

IV.10.3.2 – Proporção fixada na Lei Orçamentária (Art. 29-A, § 2º, inciso III)

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2021, montava em **R\$5.160.000,00**.

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Orçamento final da Câmara (B)	Repasse recebido (C)	Valor devolvido ao Poder Executivo (D)	Repasse apurado após devolução (E) = (C) – (D)	Despesa Empenhada pela Câmara (F)
5.033.369,28	5.160.000,00	5.036.297,12	14.786,15	5.021.510,97	4.986.010,36

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 36, Balanço Orçamentário da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 35 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 97.

O valor previsto no orçamento final da câmara foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do art. 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele fixado na Carta Magna, limite já analisado no item anterior.

V – DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

V.1 – Royalties do petróleo

V.1.1 – Considerações iniciais

O art. 8º da Lei nº 7.990, de 28.12.89, alterada pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13, veda a aplicação dos recursos provenientes de royalties no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência.

Em decisão de 27/11/2019, esta Corte se pronunciou sobre o assunto nos autos do Processo TCE-RJ n.º 214.567-3/18, modificando alguns entendimentos outrora adotados e determinando a expedição de ofício aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, cientificando-os das seguintes teses que tiveram os efeitos incidentes a partir do exercício de 2021:

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

b) Nos termos do artigo 8º, § 1º, II, da Lei Federal n.º 7.990/89, na redação dada pela Lei Federal n.º 12.858/13, e à luz do artigo 61, da Lei Federal n.º 9.394/96, e do artigo 22, parágrafo único, I e II, da Lei Federal n.º 11.494/07, é possível a aplicação dos recursos oriundos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural no pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública de ensino. A exigência de que os referidos recursos sejam aplicados, especialmente, na educação básica pública, em tempo integral, se dará a partir de 26/06/24, data para o derradeiro cumprimento à Lei Federal n.º 13.005/14, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE, sem prejuízo da atuação desse Tribunal no que toca ao acompanhamento das medidas adotadas pelos entes públicos para a Meta 6, do Anexo da Lei Federal n.º 13.005/14, seja cumprida no prazo estipulado;

c) A contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal e naqueles casos previstos em lei, e os prestadores de serviços terceirizados, que não tenham por objetivo substituir servidores, não se caracterizam como despesas com quadro permanente de

peçoal e podem ser custeados com os recursos das compensações financeiras previstas na Lei Federal n.º 7.990/89;

d) Excetuada a hipótese prevista no artigo 8º, § 1º, II, da Lei Federal n.º 7.990/89, as despesas de pessoal com servidores efetivos, cargos em comissão, agentes políticos e prestadores de serviços terceirizados, que tenham por objetivo substituir servidores, são considerados como despesas com quadro permanente de pessoal e não podem ser custeadas com os recursos das compensações financeiras previstas na Lei Federal n.º 7.990/89;

e) Excetuada a hipótese prevista no artigo 8º, § 1º, II, da Lei Federal n.º 7.990/89, a despesa com contribuição patronal para o Regime Geral de Previdência Social – INSS, devida em razão do pessoal do quadro permanente do ente público, como tal entendidos servidores efetivos, cargos em comissão e agentes políticos não vinculados a Regime Próprio de Previdência tal como os prestadores de serviços terceirizados, que tenham por objetivo substituir servidores, não pode ser ordinariamente custeada com os recursos oriundos das compensações financeiras previstas na Lei Federal n.º 7.990/89;

f) Excetuadas as compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural previstas na Lei Federal n.º 12.858/13, é possível a utilização de royalties e Participações Especiais para fins de repasses às Câmaras Municipais, exigindo-se, para o cumprimento do artigo 8º, caput, da Lei Federal n.º 7.990/89, a segregação dos valores recebidos pelo Poder Legislativo, a fim de que os montantes a ele transferidos não venham a ser utilizados para os propósitos vedados pelo Legislador;

g) Os recursos de transferências da União relativas aos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do artigo 1º da Lei n.º 12.276/10 podem ser utilizados: para criação de reserva financeira específica para o pagamento de despesas previdenciárias ou contribuições sociais vincendas até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência de recursos pela União; ou para investimentos, nos termos do § 3º do artigo 1º da Lei n.º 13.885/19;

h) Estados e municípios devem segregar, em fontes diversas, os seguintes recursos:

h.1) compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural (Royalties Gerais – Lei 9.478/97, art.48; Royalties Excedentes – Lei 9.478/97, art.49; Royalties em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei 12.351/2010, art.42-B; participações especiais – Lei 9.478/97, art. 50);

h.2) royalties e à participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva (art.2º, II, da Lei 12.858/2013); e

h.3) transferências da União relativas aos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei n.º 12.276, de 30 de junho de 2010 (art.1º, da Lei 13.885/2019).

Tal decisão não havia modificado o entendimento de que a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS poderia ser custeada com recursos de royalties, conforme havia sido definido na Sessão de 14/12/2006, por meio de tese fixada nos autos do Processo TCE-RJ nº 209.143-9/06.

No entanto, por meio de recente decisão proferida em 13/07/2022, nos autos do Processo TCE-RJ nº 209.516-6/21, o Pleno desta Corte de Contas, considerando a farta jurisprudência e os atos normativos editados sobre o tema, alterou o entendimento acerca da utilização de recursos provenientes de repasses de royalties de petróleo para pagamento de despesas com pessoal e previdenciárias, tais como: aporte, alíquota complementar, parcelamentos e alíquota patronal, revogando, ainda, a tese proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ nº 209.143-9/06, nos seguintes termos, *in verbis*:

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

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

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

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

Face ao exposto, considerando que a não observância das regras de utilização de recursos de royalties enseja erro grosseiro de gestão, repercutindo no mérito do Parecer Prévio das Contas de Governo do chefe do Poder Executivo, estando em total corroboração a assente jurisprudência deste Tribunal, será dirigida **Comunicação** aos

responsáveis, para que tomem conhecimento da revogação da tese fixada na decisão plenária de 14/12/2006, proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ nº 209.143-9/06, assim como do atual entendimento desta Corte, firmado na recente decisão plenária de 13/07/2022, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 209.516-6/21.

Ademais, o Corpo Deliberativo, na Sessão Plenária de 05/10/2022, quando da apreciação da Prestação de Contas do município de Cabo Frio referente ao exercício de 2021 – Processo TCE-RJ nº 208.708-6/22, nos termos do voto do relator, Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia, decidiu pela não aplicação das vedações estabelecidas no art. 8º, da Lei Federal n.º 7.990/89 aos recursos recebidos em face de participação especial, por considerar que estas não se caracterizam como compensações financeiras, nos seguintes termos:

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

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

9.2.6. a proibição de pagamento de despesas com dívida e pessoal, prevista no art. 8º da Lei 7.990/1989, abrange tanto os recursos arrecadados no exercício como aqueles repassados para o exercício financeiro seguinte (superávit financeiro), independentemente de terem sido transferidos ao Tesouro Nacional por força do art. 45, § 3º, da Lei 9.478/1997;

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

[...]

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

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

Essa mesma conclusão não se aplica aos recursos decorrentes da participação especial, instituída posteriormente à Lei 7.990/1989 pela Lei 9.478/1997, em seus arts. 45 e 50. A participação especial não se trata de receita de compensação financeira, a exemplo dos royalties, mas de

participação de resultado na exploração de petróleo e gás natural, conforme se pode observar do disposto no art. 50 da Lei 9.478/1997, a seguir transcrito:

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

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

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

Dessa forma, corroboro com a comunicação proposta pela Especializada, adicionando apenas o reforço de que, muito embora seja recomendável que os recursos decorrentes de participações especiais devam ser preferencialmente destinados a programas de infraestrutura social, as vedações impostas pelo art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89 não devem incidir sobre a receita deste gênero, prevista no art. 50 da referida lei.

Nesse sentido, considerando que nos termos do art. 23 da LINDB a mudança de entendimento, firmada na decisão plenária de 13/07/2022 do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21, enseja o estabelecimento de regime de transição, e, que o ciclo orçamentário do exercício seguinte (2023) já se encontra em andamento, constará da referida comunicação que o novo entendimento será aplicado por esta Corte a partir das prestações de contas do exercício de 2024, encaminhadas e analisadas em 2025⁵.

V.1.2 – Da Aplicação dos Recursos Conforme o Art. 8º da Lei nº 7.990/1989

V.1.2.1 – Receitas de royalties do município

De acordo com os demonstrativos apresentados a movimentação dos recursos de *royalties* no exercício pode ser resumida da seguinte forma:

⁵ Tal entendimento foi sugerido pelo Corpo Instrutivo, e acompanhado pelo MPC, tendo sido aprovado pelo Corpo Deliberativo também na Sessão Plenária de 05/10/2022, quando da apreciação da Prestação de Contas do município de Cabo Frio referente ao exercício de 2021 – Processo TCE-RJ nº 208.708-6/22.

RECEITAS DE ROYALTIES

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			21.035.198,97
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		21.035.198,97	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	280.954,75		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	20.181.508,06		
Fundo especial do petróleo	572.736,16		
II – Transferência do Estado			3.474.522,67
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			24.509.721,64
V – Aplicações financeiras			0,00
VI – Total das receitas (IV + V)			24.509.721,64

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 138.

Nota: o valor da receita total consignado no quadro acima não contempla eventuais valores arrecadados decorrentes de *royalties* recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal n.º 13.885/19.

V.1.2.2 – Despesas custeadas recursos dos royalties

A Administração Municipal informa que os recursos dos *royalties* foram aplicados nas seguintes despesas:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		24.273.306,36
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	24.273.306,36	
II - Despesas de capital		580.905,94
Investimentos	580.905,94	
Amortização de dívida	0,00	
Outras despesas de capital	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		24.854.212,30

Fonte: Quadro - Total das Despesas na fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa Peça 164 e Peça 169 – fls. 138.

Da análise das informações constantes dos autos, pode-se concluir que o município **não aplicou** recursos de royalties em pagamentos de despesas não excetuadas (folha de pagamento de pessoal e dívidas) pela Lei Federal nº 7.990/89.

V.1.3 – Da Aplicação dos Recursos com Royalties e Participação Especial previstos nas Leis Federais nos 12.858/13 e 13.885/19

V.1.3.1 – Receitas

Conforme Quadro F.3. – Aplicação de Recursos dos Royalties (Modelo 21), verificou-se que ocorreu arrecadação de royalties previstos na Lei nº 12.858/2013, assim demonstrado:

Receitas de Royalties - Lei Federal nº 12.858/2013	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal nº 12.858/2013	970.042,92

Fonte: Modelo 21 - *Royalties* pré-sal, Peça 169 (fl. 143/144).

Cabe destacar que no exercício em análise não houve repasses de recursos de royalties decorrentes da cessão onerosa prevista na Lei Federal nº 13.885/19.

V.1.3.2 – Da Aplicação dos recursos conforme Lei Federal nº 12.858/2013

A Lei Federal nº 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 art. 2º da Lei Federal nº 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, art. 2º do mesmo diploma legal. Tais recursos são 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 o seguinte:

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	970.042,92
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	242.510,73
Aplicação de Recursos na Saúde	8.867,98
% aplicado em Saúde	0,91%
Saldo a aplicar	233.642,75

Aplicação Mínima na Educação – 75%	727.532,19
Aplicação de Recursos na Educação	100.118,34
% aplicado em Educação	10,32%
Saldo a aplicar	627.413,85

Fonte: Modelo 21 - *Royalties* Lei n.º 12.858/13, Peça 94 e Peça 169 – fls. 144.

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou **0,91%** dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na saúde, e **10,32%** na educação, não atendendo integralmente o disposto no § 3º, art. 2º da mencionada legislação. O Corpo Instrutivo apontou este fato como ressalva, uma vez que a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações prevista na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado no exercício seguinte.

O douto Ministério Público de Contas concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, assim, ao final deste Voto, consignarei o fato apurado como Ressalva com a respectiva Determinação.

Cabe destacar que que na Prestação de Contas de Governo dos exercícios anteriores, o E. Plenário desta Corte determinou que o jurisdicionado aplicasse, além dos recursos recebidos no exercício, os valores não aplicados nos exercícios anteriores, a saber:

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal			
Descrição	Saldo a Aplicar de Exercícios Anteriores (A)	Saldo Excedente Aplicado em 2021 (B)	Saldo de Exercícios Anteriores a Aplicar em 2022 (A – B)
Em Saúde	132.871,55	0,00	132.871,55
Em Educação	317.059,39	0,00	317.059,39

Fonte: Prestação de Contas TCE/RJ n.º 207.836-3/2019 (2018), 211.067-9/2020 (2019), 209.389-1/2021 (2020) e Modelo 21 - *Royalties* Lei n.º 12.858/13, Peça 94 e Peça 169 – fls. 144.

Nota: O saldo a aplicar contempla os valores dos exercícios de 2018, 2019 e 2020, a saber:

SAÚDE	
Exercício	R\$
2018	47.830,87
2019	51.036,07
2020	34.004,61
TOTAL	132.871,55
EDUCAÇÃO	
Exercício	R\$
2018	143.492,61
2019	153.108,20
2020	20.458,58
TOTAL	317.059,39

Fonte:
Prestação de Contas TCE/RJ n.º 207.836-3/2019 (fls. 1992) – PCGM 2018).
Prestação de Contas TCE/RJ n.º 211.067-9/2020 (fls. 2692/2693) – PCGM 2019).
Prestação de Contas TCE/RJ n.º 209.389-1/2021 (fls. 2287/2288) – PCGM 2020).

Não houve atendimento à referida determinação, uma vez que, no exercício de 2021, não foram aplicados em saúde e educação recursos oriundos da Lei Federal n.º 12.858/13 em montantes superiores, respectivamente, aos percentuais de 25% e 75%, a fim de cobrir os valores não aplicados em exercícios anteriores. Resta, portanto, saldo a aplicar em educação e saúde no valor de **R\$449.930,94**, referente aos exercícios de **2018, 2019 e 2020**.

Este fato foi apontado pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas como motivo de Ressalva com Determinação e será considerado na conclusão deste Relatório.

V.2 – Situação Previdenciária

A Lei Federal nº 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos dos entes da Federação, tem como principal objetivo garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário.

V.2.1 – Resultado previdenciário - RPPS

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64, constata-se um resultado orçamentário **superavitário** da ordem de **R\$3.138.770,89**, conforme demonstrativo a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	16.955.904,50
Despesas previdenciárias	13.817.133,61
Superávit	3.138.770,89

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 55.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

V.2.2 – Contribuição ao RPPS

O art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98 determina que os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal deverão ser

organizados, baseados em normas gerais de Contabilidade e Atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observando, entre outros, os seguintes critérios:

- Realização de avaliação atuarial inicial em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;
- Financiamento mediante recursos provenientes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes.

O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2021, referente a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal) cujos dados foram extraídos Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) enviado pelo jurisdicionado:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	5.035.886,18	5.035.886,18	0,00
Patronal	5.974.859,25	5.974.859,25	0,00
Total	11.010.745,43	11.010.745,43	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS - Peça 169 – fls. 147/151.

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

Conforme evidenciado no quadro anterior, constata-se que o Poder Executivo efetuou regularmente o repasse para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal.

V.2.3 – Parcelamentos de débitos previdenciários junto ao RPPS

Demonstra-se no quadro a seguir, de forma resumida, o montante devido e os valores pagos no exercício, cujos dados foram extraídos do Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado:

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS

Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
01380/2017	03/03/2020	12.423.071,31	745.384,32	993.845,76	-248.461,44
01381/2017	04/03/2020	6.310.567,73	378.634,08	504.845,44	-126.211,36
01382/2017	04/03/2020	675.097,57	40.505,88	54.007,84	-13.501,96
01177/2018	22/04/2020	2.434.848,69	146.090,88	194.787,84	-48.696,96
01222/2018	26/10/2018	1.451.142,58	290.228,52	459.528,49	-169.299,97
00038/2019	31/12/2018	156.611,63	9.396,72	14.878,14	-5.481,42
00039/2019	31/12/2018	19.682,91	1.180,92	1.869,79	-688,87
00040/2019	31/12/2018	2.863.589,62	171.815,40	272.041,05	-100.225,65
00282/2020	30/04/2020	2.533.679,20	506.735,88	802.331,81	-295.595,93
00639/2020	11/12/2020	318.178,98	63.635,76	63.635,76	-
00893/2021	30/09/2021	822.225,24	164.445,00	27.407,50	137.037,50
00894/2021	30/09/2021	3.023.321,71	604.664,40	100.777,40	503.887,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – Peça 169 (fls. 145/146).

Segundo relatado pelo Corpo Instrutivo, após consulta ao site do sistema Cadprev, módulo Acordos de Parcelamento, foi constatado que as informações apresentadas pelo município na tabela anterior não estão em conformidade com os dados registrados naquele sistema encaminhados pelo órgão de previdência municipal, conforme relatórios de acompanhamento de acordos de parcelamentos autuados às Peças 182/193.

Dentre as divergências apuradas, registra-se o pagamento de parcelas de acordos em valores diferentes do apurado pelo sistema Cadprev da Secretaria de Presidência, para os qual são registradas divergências tanto de pagamento de parcelas a maior, quanto a menor, para os quais se entende serem imateriais.

No entanto, quanto ao Acordo de Parcelamento n.º 00639/2020 (Peça 186), as divergências entre os valores das parcelas pagas e o montante devido das parcelas, registram valores materialmente relevantes para os quais se entende não ter sido comprovada a regularidade dos repasses previdenciários.

Nesse sentido, quanto ao Acordo de Parcelamento n.º 00639/2020, constata-se que o Poder Executivo não efetuou, em sua integralidade, os pagamentos devidos no exercício, fato que compromete o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime próprio de previdência. Tal fato foi apontado pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas como Irregularidade.

Após exame dos elementos constituídos no Doc. TCE-RJ n.º 25.800-7/22, apresentado em razão da decisão monocrática de 01/11/2022 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Manifestação escrita:

Considerando a extensão das alegações apresentadas pelo jurisdicionado, faz-se mister destacar apenas os pontos de maior relevância da manifestação escrita, lembrando que o inteiro teor pode ser consultado às fls.01/17 da Peça 204:

Julgamos ser de suma importância anotar que a atual Gestão vem cumprindo fielmente com as contribuições dos servidores (Patronal/Servidor) e com os parcelamentos acordados junto ao RPPS. (Doc. Juntado)

Veja que na presente análise o corpo instrutivo faz menção ao Demonstrativo de Termos de Parcelamento junto ao RPPS, onde observa-se que estão sendo feitos antecipação de pagamentos de parcelas referente a quase todos os parcelamentos previstos, ou seja, o município nessa Gestão vem cumprindo com a sua obrigação e ainda procurando ajudar o RPPS com as suas dificuldades financeiras que são heranças de Gestões anteriores, onde ocasionou a atual situação do RPPS.

Em razão disso, oficiamos o Instituto de Previdência do município para noticiar a irregularidade apontada por essa Egrégia Corte de Contas, uma vez que nos havia sido apresentado demonstrativo de parcelamentos com a devida quitação.

Em resposta o RPPS esclareceu-nos da seguinte forma:

- a) O valor do parcelamento 639/2020 foi modificado em maio de 2022 através de um e-mail enviado ao FAP pela Secretaria de Previdência/Ministério da Economia, em virtude de análise do Termo de Acordo de Débitos Previdenciários nº 639/2020.
- b) Quando consultamos o parcelamento 639/2020 no CADPREV os valores que aparecem são os atualizados, não retratando que era no ano de 2021.

- c) A diferença apontada pelo Ministério da Previdência de forma atemporal foi devidamente quitada sendo atestada pela plataforma do CADPREV, documento anexo.
- d) Questão de grande importância a ser considerada é que a impropriedade apontada pelo Ministério da Previdência com relação a **divergência de valores só chegou ao conhecimento do RPPS através de e-mail datado de 09 de maio de 2022**, sendo importante frisar que na plataforma do CADPREV à época na ferramenta que possibilitava aferição dos valores pagos denominada “Acompanhamento do Acordo” os valores apontados eram o que efetivamente vinham sendo pagos.

Pois bem, como visto, a divergência com relação ao valor do parcelamento apontada somente se deu no **dia 09 de maio de 2022** pelo Ministério.

Com isso, já havia se esgotado o termo final da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo referente ao calendário ano 2021 que fora **marco de 2022**.

Também vale dizer que as divergências quanto ao valor de parcelamento tiveram como fato gerador gestão passada do então Prefeito Josias Quintal de Oliveira.

Ainda, sobre o pagamento extemporâneo, que, **grife-se**, não causado pelo atual Chefe do Poder Executivo atual, há precedente dessa Corte: Processo Nº 211.073-8/20 firmando o entendimento de que não constituiria irregularidade grave o bastante para macular as contas com irregularidade, *verbis*:

"Quanto a este ponto, tenho entendimento divergente do Relator. Com efeito, penso que o pagamento extemporâneo da pequena parcela referente à competência de dezembro de 2019 das contribuições previdenciárias da parte dos servidores não

constitui irregularidade grave o bastante para macular as contas com irregularidade. Desse modo, alinhando-me ao sugerido pelo corpo técnico, entendo que tal irregularidade possa ser afastada, reverenciando, em especial, a finalidade a ser alcançada na matéria, qual seja, a busca pela regularização dos débitos previdenciários".

Por fim, e não menos importante, o próprio Ministério da Previdência atribui nível A em 4 quesitos do Indicador de Situação Previdenciária relativo ao ano de 2021, a saber através do link <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/ISP2022ResultadoFinalConsolidadoVersoHomologao.xlsx>: Informações; Suficiência Financeira; Acumulação de Recurso e Classificação em Finanças e Liquidez, graças ao trabalho irretocável do atual Chefe do Poder Executivo e da atual Diretoria do RPPS Municipal (FAP), inclusive detentora da Certificação Pró-Gestão Nível I atestado pelo próprio Ministério da Previdência e premiado pela AEPREMERJ.

Pagamentos do parcelamento em 2021 e o os que passaram a ser feito em 2022 em anexo juntamente com certidão do FAP.

Considerando o que foi relatado acima, solicitamos o acolhimento dos esclarecimentos e a retirada da IRREGULARIDADE.

Análise:

Da manifestação escrita apresentada pelo jurisdicionado, deve-se realçar a questão concernente à alegação de que houve alteração dos valores relativos às parcelas do Termo n.º 00639/2020, que somente foi comunicado ao Município em maio de 2022, ou seja, após o encaminhamento da Prestação de Contas a este Tribunal.

Pode-se observar, mediante o documento extraído do sítio do Ministério da Previdência Social, denominado “Acompanhamento do Acordo de Parcelamento”, arrolado às fls. 37/41 da Peça 204 (documento baixado do sítio em 14/09/2021), que, de fato, o Município vinha pagando regularmente as parcelas devidas em 2021, em conformidade com os termos do acordo.

Entretanto, na análise preliminar o Corpo Técnico se baseou na nova versão do documento “Acompanhamento do Acordo de Parcelamento”, extraído do sítio do Ministério da Previdência Social em 30/09/2022 (Vide Peça 186), cujos valores das parcelas devidas chegaram a quadruplicar se comparado aos valores evidenciados no documento apresentado pelo jurisdicionado às fls. 37/41 da Peça 204 (extraído em setembro de 2021).

Assim, as prestações pagas estivessem aquém dos valores devidos, haja vista que, até então, o Município não tinha conhecimento da alteração efetuada pelo Ministério competente, conforme comprovado mediante cópia do Ofício CI n.º 0243/2021 (fl. 37 – Peça 204) e do e-mail encaminhado pelo Governo Federal ao Município de Santo Antônio de Pádua (fl. 48 – Peça 204).

Sendo assim, entende-se que o pagamento a menor das prestações devidas do Termo de Parcelamento n.º 00639/2020 ocorreu devido à comunicação intempestiva por parte do órgão do Governo Federal competente.

Por fim, verifica-se que consta dos autos certidão emitida pelo Fundo de Aposentadoria e Pensões do Servidor do Município de Santo Antônio de Pádua - FAP, datada de 11/11/2022, certificado que o município repassou integralmente os valores devidos a título de parcelamento e de contribuições previdenciárias referente ao exercício de 2021, conforme DIPR constante da plataforma CADPREV.

Conclusão:

*Pelos motivos expostos, entende-se que a referida irregularidade deva ser **desconsiderada** na conclusão deste relatório.*

O Ministério Público de Contas concordou com a sugestão da instrução.

Analisadas as razões de defesa apresentadas, verifico que, de fato, a constatação por parte do Corpo Instrutivo de que o município não teria realizado o pagamento integral dos Acordos de Parcelamento junto ao RPPS deveu-se à comunicação intempestiva por parte do órgão do Governo Federal competente quanto às alterações promovidas no Acordo de Parcelamento nº 639/2020.

Ademais, conforme destacado pela instrução, foi juntado aos autos certidão emitida pelo Fundo de Aposentadoria e Pensões do Servidor do Município de Santo Antônio de Pádua - FAP, datada de 11/11/2022, certificando que o município repassou integralmente os valores devidos a título de parcelamento e de contribuições previdenciárias referente ao exercício de 2021.

Nesse sentido, acolhendo a proposição do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas, será desconsiderada a irregularidade inicialmente constatada.

V.2.4 – Contribuição ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS

O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2021, referentes aos servidores vinculados ao **Regime Geral de Previdência Social** cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado.

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	1.059.744,05	1.059.747,05	-3,00
Patronal	2.743.996,54	2.743.996,54	0,00
Total	3.803.740,59	3.803.743,59	-3,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS – Peça 169 – fls. 150/151.

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

Conforme evidenciado no quadro anterior, constata-se que o município vem efetuando regularmente o repasse para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal.

V.2.5 – Certificado de Regularidade Previdenciária

O Decreto Federal nº 3.788/01 instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária e estabeleceu que o seu fornecimento é de responsabilidade do

Ministério da Previdência Social. A emissão do mencionado certificado foi disciplinada pela Portaria MPS nº 204/08 e tem por objetivo atestar o cumprimento, pelos entes federativos, dos critérios e exigências estabelecidos na legislação, assim como dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específicas do MPS.

O acompanhamento e supervisão dos RPPS são realizados pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, por meio das informações enviadas pelos entes para o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV e por auditoria direta e indireta, nos termos da Portaria MPS nº 204/08.

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (Peça 179), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>, verifica-se que o município de **Santo Antônio de Pádua** encontra-se em situação **irregular**, tendo em vista a ausência de regularidade quanto aos critérios que ensejariam a emissão do CRP, cujo último emitido foi em 19/09/2016, que teve sua validade expirada em 18/03/2017.

O Corpo Instrutivo apontou tal fato como Ressalva com Determinação. O Ministério Público de Contas manifesta no mesmo sentido proposto pela instrução, destacando o fato da previdência municipal apresentar status de “irregular” para alguns critérios exigidos para a obtenção/manutenção dos CRP, indicando que o RPPS municipal continua operando em desconformidade com o disposto nos artigos 40, 149, §1º, e 249 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98, no artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e nas demais normas pertinentes à boa gestão do regime.

O fato de a entidade de previdência municipal encontrar-se com o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP com validade expirada constará, ao final deste Voto, como Ressalva com a respectiva Determinação.

V.2.6 – Avaliação Atuarial

A Portaria MF 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.

Constata-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (Peça 95) referente ao Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada, no qual se verifica a existência de um **déficit** atuarial.

Em virtude do resultado atuarial apurado no município, o Poder Executivo encaminhou declaração (Peça 166) informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit, que seriam a nomeação de comissão de estudo para o equacionamento do déficit atuarial (Portaria nº 253/2021) e a conclusão de um plano de custeio.

Adicionalmente, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (Peça 116) atestando que o órgão de previdência social municipal custeia somente despesas com aposentadoria e pensão por morte, nos termos da Emenda Constitucional nº 103/2019.

No que tange ao déficit atuarial apurado, considerando o que dispõe a legislação (art. 53 da Portaria MF nº 464/2018), verifico que as medidas adotadas dizem respeito a estudo ainda não implementados na prática, nesse sentido, entendo pertinente a inclusão de **alerta** ao chefe do Poder Executivo no sentido de que a não adoção de medidas efetivas para o equacionamento do déficit atuarial poderá macular a análise das futuras contas.

V.3 – Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

A Deliberação TCE-RJ nº 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 Deliberação TCE-RJ nº 271/17, 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.

Verifica-se que foi encaminhado o Certificado de Validação, de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17 (Peça 119), só que referente ao exercício de 2021, ano-base 2021, quando na verdade o certificado solicitado deveria ter como ano-base o exercício de 2020.

Tal fato foi apontado pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas como Ressalva com Determinação e será considerado na conclusão deste Relatório.

V.4 – Controle Interno

Cumprido destacar a importância do pronunciamento dos sistemas de **Controle Interno** de cada Poder, cujos princípios basilares para o seu estabelecimento originam-se, como é de amplo conhecimento, da Seção IX, Capítulo I do Título IV da Carta Magna, realçando-se, por oportuno, tratar-se de matéria afeta à Organização dos Poderes, portanto, de imperativa – até condicional – observância para que se ponha em funcionamento, ao menos assim o preserve, a tão complexa Administração Pública.

Certa e pacífica é a competência do sistema de **Controle Interno** de cada Poder para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em sua esfera federativa, bem como, pode-se afirmar, também, que lhe é vinculado observar a legalidade; a legitimidade; a economicidade; a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas (art. 70 da C.F.). Todas essas competências em apoio às exercidas pelos Tribunais de Contas.

O art. 74 da C.F. estabelece a finalidade do Controle Interno, bem como a obrigação de dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, de qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomarem conhecimento.

Deve-se observar, também, que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ampliou o escopo das competências fiscalizatórias dos sistemas de **Controle Interno**, conforme disposições insertas no art. 59 e incisos.

Dessa forma, visando o aperfeiçoamento da atuação do controle do município, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados

pelo Órgão de Controle Interno com o objetivo de evitá-las no decurso do próximo exercício.

Assim, na conclusão deste Relatório, acompanhando a sugestão do Corpo Instrutivo e do douto Ministério Público de Contas, incluirei Comunicação ao chefe do órgão de Controle Interno para que tome ciência do exame realizado nas presentes Contas de Governo, a fim de adotar as providências que se fizerem necessárias para elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram essas medidas. Outrossim, o órgão de Controle Interno deverá pronunciar-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva, apresentando Certificado de Auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas.

V.4.1. – Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

Em relação às Determinações contidas na análise das Contas de Governo do exercício de 2020, visando avaliar o cumprimento das respectivas determinações e recomendações, foi solicitado ao jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, a ser elaborado pelo Controle Interno, informando detalhadamente as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio das Contas referentes ao exercício anterior.

O Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, apresentou a seguinte situação:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	16	94,12%
Cumprida parcialmente	1	5,88%
Total	17	100%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno – Peça 98.

V.4.2 – Certificado de Auditoria

O Certificado de Auditoria, Peça 118, emitido pelo órgão central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do Município.

V.5 – Auditorias da Gestão Tributária

Objetivando diagnosticar a gestão do imposto sobre serviços – ISS, do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, este Tribunal visa a contribuir com a redução dos déficits financeiro e fiscal e estimular a obtenção dos recursos imprescindíveis ao financiamento das políticas públicas, sendo de suma importância para a eficiência da gestão fiscal, para a preservação da equidade, para a transparência das contas públicas e para a garantia de acesso a informações de melhor qualidade à sociedade.

Como destacado pelo Corpo Instrutivo, o TCE-RJ vem levando a efeito uma estratégia de fiscalização das receitas municipais, realizando auditorias governamentais focadas na gestão dos tributos de competência própria e da dívida ativa, na planificação dos problemas encontrados e no monitoramento das medidas adotadas para sua solução.

No município de Santo Antônio de Pádua, foram realizadas as seguintes auditorias:

Processo	Objetivo
220.256-2/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
219.050-9/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI
227.385-4/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015
226.474-4/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
237.170-1/18	Verificar a gestão do crédito tributário
225.261-7/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
225.260-3/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014.

Os problemas identificados nas primeiras auditorias foram monitorados em 2017 e as pendências, a depender de sua gravidade, constaram como impropriedade e consequente determinação na apreciação das contas de governo de 2017, ocasião em que o Prefeito municipal foi cientificado de que o resultado dos futuros monitoramentos seria considerado para avaliação de sua gestão.

Posteriormente, foram realizadas auditorias na gestão da dívida ativa e o segundo monitoramento da gestão dos impostos municipais, tendo sido constatado que muitos problemas ainda persistem sem solução.

A seguir, serão destacados os problemas encontrados no município, em cada auditoria, cujo saneamento deverá ser objeto da atual gestão 2021/2024.

V.5.1 – Gestão do Crédito Tributário - GCT

No biênio 2018/2019 foi realizada auditoria sobre o tema “Gestão do Crédito Tributário – GCT”, que tratava especificamente sobre a gestão da dívida ativa e teve como objeto questões sobre a cobrança administrativa e judicial do crédito tributário.

Com base nos resultados dessa auditoria, foram identificados os seguintes problemas no município:

- Cobrança administrativa do crédito tributário insuficiente para realizar a efetiva arrecadação;
- Regras e procedimentos de concessão de parcelamentos restringem a busca pela efetiva arrecadação;
- Não implementação do protesto extrajudicial gratuito de Certidões de Dívida Ativa emitidas com razoável certeza do devedor;
- Ausência de requisitos legais da Certidão de Dívida Ativa;
- Ausência de verificação de liquidez e certeza na inscrição em dívida ativa;
- Prescrição do crédito tributário;
- Cobrança de créditos tributários já prescritos;
- Inconsistência nos registros dos créditos tributários;
- Cancelamento de créditos sem as formalidades necessárias;
- Irregularidade no saldo contábil do estoque da dívida ativa.

O atual gestor registrou, no Modelo 25 (Peça 120), o andamento das medidas tomadas até o término de 2021, visando à solução dos problemas identificados. Tais informações serão registradas em banco de dados para fins de acompanhamento ao longo do presente mandato.

V.5.2 – Impostos Sobre Serviços – ISS

Em 2020, foi realizado o monitoramento da auditoria sobre a gestão do Imposto Sobre Serviços – ISS, com objeto em questões como 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.

Os problemas identificados à época e que restaram sem solução pelo município são os seguintes:

- Benefício fiscal concedido que resulta em alíquota efetiva inferior ao mínimo permitido;
- Atribuições do cargo de Fiscal de Tributos que extrapolam as atividades de fiscalização tributária;
- Desvio de função dos fiscais de tributos;
- Insuficiência de computadores à disposição dos fiscais de tributos em condições de serem utilizados para fiscalização do ISS;
- Inexistência de publicação das medidas de combate à evasão e à sonegação de tributos;
- Inexistência de monitoramento da arrecadação do ISS;
- Inexistência de procedimentos capazes de aferir regularmente a movimentação econômica das instituições bancárias;
- Inexistência de fiscalizações nas instituições bancárias;
- Inexistência de fiscalizações nos contribuintes de construção civil;
- Inexistência de procedimento de conciliação do faturamento dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional;
- Inexistência de fiscalizações nos tomadores de serviços, na condição de responsáveis tributários;
- Fiscalizações sem a exigência de documentação relacionada às prestações de serviços tomados pelos contribuintes;
- Inexistência de obrigação acessória sobre serviços que foram tomados e os respectivos recolhimentos de ISS retido;
- Inexistência de lançamento de ISS dos cartórios domiciliados no Município;
- Inexistência de procedimentos fiscalizatórios com dados dos contribuintes de ISS junto às operadoras de cartões de crédito e débito;

- Inexistência de penalização por descumprimento de obrigações acessórias.

Conforme manifestação do Corpo Instrutivo, o andamento da solução desses problemas deverá ser informado na próxima prestação de contas.

V.5.3 – Impostos Imobiliários – IPTU e ITBI

A Auditoria sobre a gestão dos Impostos Imobiliários, monitorada em 2020, 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.

Os problemas identificados à época e que restaram sem solução pelo município são os seguintes:

- Ausência de previsão da progressividade fiscal graduada das alíquotas de IPTU em função do valor dos imóveis;
- Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao IPTU;
- Falta de transparência da normatização do IPTU em vigor;
- Atualização monetária da base de cálculo do IPTU em percentual inferior ao previsto na legislação municipal;
- Ocorrência de imóveis cadastrados como sujeitos a tributação normal, sem lançamento de IPTU;
- Existência de arbitramentos de base de cálculo do ITBI sem comprovação de notificação válida ao contribuinte;
- Existência de arbitramentos de base de cálculo do ITBI sem explicitação dos parâmetros e fatores que embasaram a forma de cálculo utilizada para valoração do imposto;
- Concessão irregular de isenção de IPTU para imóveis de servidores públicos;
- Inexistência da conta "Créditos Tributários a Receber", que deve registrar o valor do IPTU lançado para o exercício, de acordo com Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP.

Conforme manifestação do Corpo Instrutivo, o andamento da solução desses problemas deverá ser informado na próxima prestação de contas.

V.5.4 – Monitoramento da Gestão Tributária Durante o Mandato

A gestão fiscal responsável exige a adoção de medidas capazes de solucionar os problemas identificados e relacionados nos tópicos anteriores, assim como dar continuidade e aperfeiçoar outros procedimentos de bastante relevância para se alcançar o disposto no art. 11 da LRF, no art. 30, III c/c os incisos XVIII e XXII, do art. 37, da CF, a seguir relacionados, que serão considerados para fins de avaliação ao longo do presente mandato:

- Existência de Planta Genérica de Valores devidamente revisada e instituída por lei;
- Atualização permanente do cadastro imobiliário;
- Realização de fiscalização no ITBI, quanto aos arbitramentos de base de cálculo e à verificação da regularidade das imunidades concedidas.

Desta forma, o atual gestor deverá planificar e controlar a solução dos problemas relacionados às auditorias realizadas na receita, bem como comprovar a realização dos outros procedimentos considerados imprescindíveis citados acima, para que nas próximas contas sejam apresentados o seu andamento e/ou comprovação, nos moldes do Modelo 25 desta Prestação, que foi utilizado para as auditorias do GCT.

A partir dessa análise, o Corpo Instrutivo incluiu em seu relatório proposta para **alertar** ao atual gestor para que, persistindo os problemas apurados em sede de auditorias, tratadas nos tópicos **V.5.1, V.5.2 e V.5.3**, e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão, mencionados acima, por intermédio de Modelos similares ao de nº 25 da presente prestação de contas, até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

O Ministério Público de Contas concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho.

V.6 – Editais

A instrução efetuou levantamento acerca do encaminhamento pelo município dos Editais (Peça 181), conforme estabelecido na Deliberação TCE-RJ nº 312, de 06.05.2021, produzindo o extrato de envio de editais por órgão municipal:

Unidade Gestora	Total de Editais	Intempestivo	Posterior ao Certame
PREFEITURA SANTO ANTONIO DE PADUA	81	80	59
FUNDO MUN SAUDE SANTO ANTONIO DE PADUA	75	75	69
FUNDO MUN ASSIST SOCIAL S. ANTONIO PÁDUA	2	2	1
Total	158	157	129

Fonte: Peça 151

Verifica-se com base na análise dos dados apresentados pelo município mediante o sistema SIGFIS, que, além da quase totalidade dos editais (157 de 158) não terem sido encaminhados dentro do prazo previsto na Deliberação TCE-RJ nº 312/21, grande parte (128) somente foram encaminhados após a realização dos certames, fato que prejudica a atuação do controle externo e deve ser corrigido mediante ação enérgica do chefe do executivo municipal, de forma solidária com o responsável pelo Controle Interno, com vistas a estabelecer controles e acompanhamentos para o correto atendimento da legislação por todos os órgãos que integram a estrutura administrativa do município. Nesse contexto, o Corpo Instrutivo propôs alertar aos responsáveis atuais no sentido de que, persistindo as ocorrências, os fatos ora apontados poderão macular a análise das futuras contas, além de constituir denso risco de auditoria.

O Ministério Público de Contas concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanha.

V.7 – Concessões

A Constituição Federal estabelece que o poder público tem a incumbência da prestação de serviços públicos, seja de forma direta ou indiretamente por meio de concessões ou permissões, conforme previsão do art. 175. Dada a importância do tema, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ao elaborar as diretrizes de gestão para o Biênio 2021/2022, definiu quatro pressupostos básicos de gestão, dentre

esses, o pressuposto básico número 1 trata da “ênfase na fiscalização, por meio de Auditorias Governamentais, organizadas por políticas públicas, com prioridade no Controle Externo da Regulação de serviços público”.

Nesse sentido, para o adequado planejamento das ações de controle voltadas para as atividades de regulação e prestação de serviços públicos, o TCE-RJ solicitou aos municípios o preenchimento do Modelo 27, conforme Portaria SGE nº 09, de 15/12/2021.

De acordo com o apresentado pelo município, no exercício de 2021, existiam 5 concessões vigentes. Entretanto, constatou-se que apenas os 4 contratos relacionados a seguir se enquadram nas modalidades de permissões/concessões de serviços públicos, mas não foram lançados no módulo de concessões do SIGFIS, em inobservância ao previsto na Deliberação TCE-RJ nº 281/17:

Nº Contrato	Objeto
007/2021	Transporte Coletivo Regular de Passageiros
001/2018	Estacionamento Rotativo
044/2021	Abastecimento de Água
038/2021	Ônibus Municipal

Desta forma, a partir do apontado acima, faz-se necessário emitir alerta ao atual gestor para que, persistindo a inobservância ao previsto na Deliberação TCE-RJ nº 281/17, este Tribunal poderá, nas próximas contas de governo, pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

V.8 – Transparência na Gestão Fiscal

Entendida como a produção e divulgação sistemática de informações, a Transparência da Gestão Fiscal é um dos pilares em que se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Em sua manifestação de 31/10/2022, o Ministério Público de Contas destacou a importância da transparência da gestão fiscal e consignou uma ressalva em face de não estarem disponíveis os elementos que compõem as prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo, os Relatórios Analíticos e os respectivos Pareceres Prévios, conforme transcrito a seguir:

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua (<https://www.santoantoniodepadua.rj.gov.br>), constatou-se que os elementos que compõem as prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (contas de governo) não se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência, assim como os relatórios analíticos e respectivos pareceres prévios emitidos por esta Corte:

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

De fato, em consulta ao sítio eletrônico do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Pádua (<https://www.santoantoniodepadua.rj.gov.br/portal>), não se verifica a disponibilidade dos elementos referidos pelo parecer ministerial. Desta forma, na conclusão deste Relatório acolherei a sugestão do *Parquet* de Contas.

VI – CONCLUSÃO E VOTO

Diante do exposto e,

Considerando, com fulcro no art. 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as Contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para a apreciação final da Câmara Municipal;

Considerando que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento sujeito às Câmaras Municipais;

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

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

Considerando que a Lei Complementar Estadual nº 63/90 define irregularidade como qualquer ação ou omissão contrárias à legalidade, ou à legitimidade, à economicidade, à moral administrativa ou ao interesse público;

Considerando que cumpre ao chefe do Poder Executivo atentar para os ditames imperativos de uma gestão pública escorreita, planejada e transparente sob os pontos de vista da boa administração e da responsabilidade fiscal.

Considerando que as Contas de Governo do Prefeito, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do município e das demonstrações de natureza contábil

foram elaboradas com observância das disposições legais pertinentes, exceto pelas ressalvas apontadas adiante;

Considerando a abertura de créditos adicionais em observância ao art. 167 da Constituição Federal;

Considerando o cumprimento do limite da Dívida Pública prevista no inciso II, art. 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal;

Considerando a aplicação dos gastos com verba do FUNDEB, de acordo com os artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 c/c a Lei Federal nº 14.113/20;

Considerando que houve o ressarcimento da conta do Fundeb na exata medida do saldo insuficiente verificado, de forma a permitir o cumprimento do art. 25 c/c o inciso I do art. 29, ambos da Lei Federal nº 14.113/20;

Considerando que os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino atenderam ao disposto no art. 212 da Constituição Federal;

Considerando a Emenda Constitucional nº 119/22, que isentou administrativamente os agentes políticos que não aplicaram os percentuais mínimos de gastos com educação nos exercícios de 2020 e 2021;

Considerando que os gastos, com recursos próprios, com ações e serviços de saúde, cumpriram o limite estabelecido no parágrafo único do art. 2º c/c os artigos 7º e 14 da Lei Complementar nº 141/12;

Considerando a correta aplicação dos recursos dos royalties, em observância ao art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13;

Considerando a aplicação dos recursos de royalties, previstos na Lei Federal nº 12.858/13, para pagamentos de despesas nas áreas de educação e saúde, em observância ao § 3º, art. 2º da Lei Federal nº 12.858/13;

Considerando o atendimento ao art. 29-A da Constituição Federal pelo Poder Executivo;

Considerando o repasse das contribuições previdenciárias (patronal e dos servidores) e o pagamento dos valores decorrentes dos acordos de parcelamentos devidos ao RPPS, de acordo com o artigo 1º, inciso II, da Lei Federal n.º 9.717/98;

Diante do exposto e examinado no presente processo, considero as Ressalvas que proponho a seguir adequadas, tendo em vista que as Determinações contemplam providências necessárias à correção dos fatos ressaltados, manifestando-me, desse modo, **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Ministério Público de Contas - MPC e com o Corpo Instrutivo, sendo minhas divergências:

Em relação ao Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas - MPC:

- ✓ Em face de ajuste no item de Comunicação referente aos novos entendimentos desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (royalties);
- ✓ Por prudência, incluirei alerta na Comunicação ao atual Prefeito quanto à necessidade de adoção de medidas com vistas ao equacionamento do déficit atuarial, conforme disposto na legislação, inclusive pelo fato de que, caso não adotadas, poderá macular a análise das futuras contas;
- ✓ Em face da inclusão de item em meu Voto para o Arquivamento do presente processo, após as providências consignadas no art. 14 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

Em relação ao Corpo Instrutivo:

- ✓ Entendo pertinente a inclusão de Ressalva (nº 9), com a respectiva Determinação, sugerida pelo Ministério Público de Contas, relacionada à Transparência Fiscal;
- ✓ Em face da inclusão de Ressalva (nº 10), com a respectiva Determinação, pelo fato da conta Fundeb não apresentar saldo suficiente para cobrir o montante não empenhado no exercício, em que pese tenha sido comprovado o efetivo ressarcimento ao fundo.

Dessa forma e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Governo do município de Santo Antônio de Pádua, relativas ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Paulo Roberto Pinheiro Pinto, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 1

O valor total das despesas na Função 12 – Educação, evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, diverge do registrado pela contabilidade do Município.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ n.º 281/17.

RESSALVA Nº 2

Despesas classificadas na Função 12 – Educação, que não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, uma vez que se referem a gastos em outra Função:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
18/02/2021	404	Prestação de Serviço da Live para o Encontro de Folia de Reis Referente a Despesa de Serviços da Live para o Encontro de Folia de Reis realizada no Teatro Municipal	H C PRESTACAO DE SERVICOS DE SONORIZACAO LTDA	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	16.000,00	16.000,00	16.000,00
21/10/2021	3589	Video Institucional: com duração de 2 minutos - und referente a ata de serviços BDE vídeo institucional para festival de música paduana que será	SILVIO HENRIQUE DAMASCENO RAIMUNDO	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	26.600,00	26.600,00	26.600,00

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
		realizado no dia 27 de novembro de 2021, conforme a ata de registro de preço 117/2021 E Processo Administra						
12/11/2021	3778	Serviço de organização do I Festival de Música Paduana Prestação de Serviço para organização do I Festival de música Paduana	Edina Noely Bernardes Rocha	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	17.500,00	17.500,00	17.500,00
17/12/2021	4474	Serviço de Decoração para Festa Prestação de Serviço referente a dispensa para organização de empresa para prestação de serviço de decoração para	JOEMAR ANTÔNIO DE CARVALHO	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	17.500,00	17.500,00	17.500,00
17/12/2021	4476	Serviço de Buffet para a Confraternização dos servidores da Educação Prestação de Serviço de Buffet para confraternização de Fim de Ano dos servidores da Educação	MARIA APARECIDA RIBEIRO BUFFET	Ensino Fundamental	Impostos e Transferência de Impostos	17.600,00	17.600,00	17.600,00
TOTAL						95.200,00	95.200,00	95.200,00

Fonte: Relatório Analítico Educação – Peça 174.

DETERMINAÇÃO Nº 2

Observar a correta classificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em atendimento aos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96.

RESSALVA Nº 3

O valor total das despesas na Função 10 – Saúde, evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, diverge do registrado pela contabilidade.

DETERMINAÇÃO Nº 3

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 n.º 281/17.

RESSALVA Nº 4

O município não realiza suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12:

Empenho - Unidade Gestora Emitente	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado - R\$	Valor Liquidado - R\$	Valor Pago - R\$
Fundação José Kezen	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Recursos Ordinários	14.150.809,35	14.048.822,60	13.191.191,16

Fonte: Relatório Analítico Saúde — Peça 175, e Glosas Saúde – Peça 178.

DETERMINAÇÃO Nº 4

Observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverá ser financiada com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

RESSALVA Nº 5

O Poder Executivo não aplicou integralmente os percentuais dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, art. 2º da Lei Federal nº 12.858/13.

DETERMINAÇÃO Nº 5

Observar e comprovar, nas próximas prestações de contas, a devida aplicação dos recursos dos royalties nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%) que não foram integralmente aplicadas no exercício de 2021, conforme estabelece o § 3º, art. 2º da Lei Federal nº 12.858/13.

RESSALVA Nº 6

O Poder Executivo não aplicou integralmente os recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/13, recebidos em exercícios anteriores, nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%).

DETERMINAÇÃO Nº 6

Observar e comprovar, nas próximas prestações de contas de governo, a devida aplicação dos recursos dos royalties nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%) que não tenham sido integralmente aplicadas em exercícios anteriores (2018, 2019 e 2020), no montante de R\$449.930,04 (sendo R\$132.871,55 relativo à Saúde e R\$317.059,39, à Educação), conforme estabelece o § 3º, artigo 2º, da Lei Federal n.º 12.858/13.

RESSALVA Nº 7

O Regime Próprio de Previdência Social do Município não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, válido para o exercício, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei n.º 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 7

Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n.º 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o Município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS.

RESSALVA Nº 8

Não foi encaminhado o Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17, referente ao exercício de 2021, ano-base 2020.

DETERMINAÇÃO Nº 8

Observar o envio do Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17.

RESSALVA Nº 9

Ausência de ampla divulgação da documentação constitutiva de prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo municipal (contas de governo), dos relatórios analíticos e dos respectivos pareceres prévios emitidos por esta Corte, em afronta ao

disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000.

DETERMINAÇÃO Nº 9

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

RESSALVA Nº 10

A conta do Fundeb não apresentou saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundeb não aplicados no exercício, não atendendo, dessa forma, ao disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20.

DETERMINAÇÃO Nº 10

Adotar medidas com vistas à manutenção do correto controle do Fundeb, de forma a garantir a observância do disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20.

RECOMENDAÇÕES:

RECOMENDAÇÃO Nº 1

No que tange à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, observar os princípios orçamentários aplicáveis ao tema, a fim de que se consignem percentuais autorizativos razoáveis, que permitam ajustes ao longo do exercício orçamentário sem descaracterizar o orçamento inicialmente aprovado.

RECOMENDAÇÃO Nº 2

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

II – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de **SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA**, para que:

- a) tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no art. 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF;
- b) seja alertado quanto à necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal para que todas as unidades administrativas enviem tempestivamente, via sistema SIGFIS, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 312/20;
- c) Quanto à necessidade de providenciar ajustes na redação da LOA a ser encaminhada para aprovação legislativa nos próximos exercícios, particularmente no que diz respeito ao limite de abertura de créditos adicionais, de modo a viabilizar a verificação inequívoca do cumprimento das vedações do art. 167 da CF/88, evitando a possibilidade de viés na interpretação sobre a aplicação da lei orçamentária anual e dar efetividade à transparência da gestão fiscal.

III – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, ao **atual Prefeito Municipal de SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA**, para que seja alertado:

- a) quanto à recente decisão deste Tribunal de 13/07/2022, proferida no bojo do Processo TCE-RJ nº 209.516-6/21, que firmou entendimento desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (royalties) previstas na Lei Federal nº 7.990/89, assim como revogou a tese fixada na decisão plenária de 14/12/2006, proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ nº 219.143-9/06. Tal entendimento passará a ser considerado a partir da prestação de conta do exercício de 2024, a ser encaminhada em 2025, alertando, ainda, que as participações especiais, previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações;

- b) ao fato de que o município não cumpriu o art. 212 da Constituição Federal no exercício de 2020, devendo aplicar complementarmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, a diferença entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente, conforme a Emenda Constitucional nº 119/22, no montante de **R\$607.267,03, já considerado o montante aplicado em 2021 acima do limite mínimo;**
- c) quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratadas nos tópicos **V.5.1, V.5.2 e V.5.3** até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, mencionados no tópico **V.5.4**, de forma a atender o estabelecido no art. 11 da LRF e nos termos do art. 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do art. 37, da CF, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação de suas contas;
- d) quanto à necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal para que todas as unidades administrativas enviem tempestivamente, via sistema SIGFIS, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 312/20; e.
- e) quanto à obrigatoriedade da inserção dos dados no módulo concessões do SIGFIS, em sua integridade e autenticidade, referentes às contratações no âmbito das concessões comuns (regidas pela Lei nº 8.987/95), e concessões administrativas e patrocinadas (parcerias público-privadas – PPPs, regidas pela Lei nº 11.079/04) em observância ao previsto na Deliberação TCE-RJ nº 281/17, sob pena deste Tribunal pronunciar-se pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação de suas contas;
- f) Quanto à necessidade de providenciar ajustes na redação da LOA a ser encaminhada para aprovação legislativa nos próximos exercícios, particularmente no que diz respeito ao limite de abertura de créditos adicionais, de modo a viabilizar a verificação inequívoca do cumprimento das vedações do art. 167 da CF/88, evitando a possibilidade de viés na interpretação sobre a aplicação da lei orçamentária anual e dar efetividade à transparência da gestão fiscal;

g) quanto à necessidade de adoção de medidas efetivas para o equacionamento do déficit atuarial, em conformidade com o estabelecido no art. 40 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/1998 e na Portaria MF nº 464/2018, e que a inexistência de estratégia para a manutenção da situação superavitária ou do equacionamento do déficit atuarial poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas.

IV – Pelo **ARQUIVAMENTO**, após as providências consignadas no art. 14 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

GCS-3,

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro-Substituto – Relator