

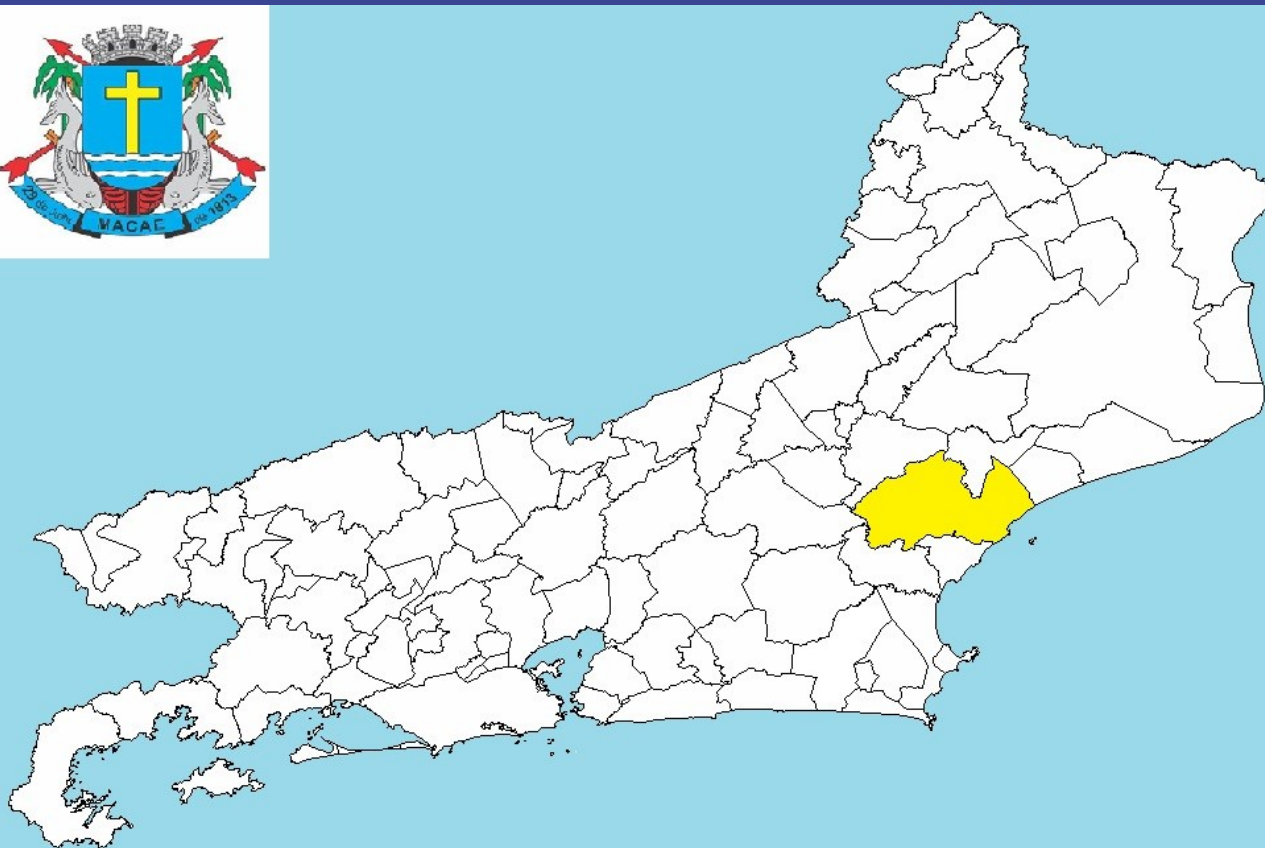


Prefeito

**Welberth Porto de
Rezende**

**Prestação de Contas de Governo do
Município de Macaé**

Exercício 2021



VOTO GCS-3

PROCESSO : TCE-RJ Nº 208.558-9/22
ORIGEM : PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
ASSUNTO : PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021
RESPONSÁVEL : WELBERTH PORTO DE REZENDE

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

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Governo do Município de Macaé, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Welberth Porto de Rezende, encaminhada a este Tribunal de Contas para Emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no artigo 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 123).

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal, de forma tempestiva, os documentos solicitados, constituindo o Doc. TCE-RJ nº 9.012-6/22, 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 Macaé, relativas ao exercício de 2021, em face de uma Irregularidade apontada, com Comunicações e Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências que entender cabíveis.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Henrique Cunha de Lima Teixeira, 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 29 de julho 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 Contrário** à aprovação das Contas do Governo do Município de Macaé, relativas ao exercício de 2021, em face de uma Irregularidade, a seguir transcrita, e das impropriedades apontadas, com Comunicações e Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências que entender cabíveis, e ao Ministério da Saúde.

IRREGULARIDADE Nº 1

Foi constatado o pagamento de dívidas, à conta de recursos de royalties, não excetuadas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13, resultando em despesas vedadas pelo artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Henrique Cunha de Lima, manifesta-se, no mérito, em **desacordo** com o Coro Instrutivo, e opina pela emissão de **Parecer Prévio Favorável**, convertendo as impropriedades apontadas anteriormente em ressalvas, com Expedição de Ofício ao Ministério da Saúde.

Finalmente, ressalto que, conforme previsto no artigo 123 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o presente processo foi incluído na Pauta Especial nº 300/2022, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro do dia 03/11/2022.

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 10/11/99 (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 1/8/1990 (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 artigo 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 artigo 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 de 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 artigo 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 artigo 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 123) e foram encaminhados os demais elementos constitutivos, por meio do Documento TCE-RJ n.º 9.012-6/2022.

I.5 – Aspectos Formais

I.5.1 – Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas foi encaminhada em **01/04/2022**, 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 **02/02/2022**.

I.5.2 – Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

De acordo com a Deliberação TCE-RJ n.º 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 n.º 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) n.º 4.717, de 06 de janeiro de 2021, estimando a receita no valor de **R\$2.090.982.050,00** e fixando a despesa em igual valor, conforme demonstrado nas Peças 4 e 5.

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 **25%** do total do Orçamento.

Dessa forma, foi autorizada a abertura de Créditos Adicionais Suplementares no valor de R\$ 522.745.512,50.

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	2.090.982.050,00
Limite para abertura de créditos suplementares 25,00%	522.745.512,50

Fonte: Lei do Orçamento Anual – Peça 4.

A Lei Orçamentária do município prevê ainda exceções ao limite de 30% para abertura de Créditos Suplementares para atender insuficiências nas dotações orçamentárias.

As exceções podem 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, VII da Constituição Federal.

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\$ 508.755.974,12**, encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal, conforme, resumidamente, se demonstra:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	508.755.974,12
		Excesso - Outros	317.074.294,68
		Superávit	275.289.424,96
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			1.101.119.693,76
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			592.363.719,64
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			508.755.974,12
(D) Limite autorizado na LOA			522.745.512,50
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 4 e Relação de Créditos Adicionais – Modelos 3 e 4 – Peça 141 (fls. 14/39).

Nota: No item B (exceções previstas na LOA) foram considerados os valores dos créditos suplementares abertos com as fontes Superávit Financeiro e Excesso de Arrecadação.

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 153, 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

Durante o exercício foram abertos os seguintes Créditos Adicionais Extraordinários:

DECRETO N.º	VALOR	CIÊNCIA DA CÂMARA
	R\$	
19/21	1.177.632,48	Ofício Digital 456, de 12/02/2021 (fls. 03)
42/21	7.721.227,97	Ofício Digital 1048, de 24/03/2021 (fls. 08)
78/21	837.390,18	Ofício Digital 1332, de 16/04/2021 (fls. 12)
91/21	1.440.000,00	Ofício Digital 2144, de 27/05/2021 (fls. 16)
92/21	1.276.437,44	Ofício Digital 2144, de 27/05/2021 (fls. 16)
97/21	6.124.800,00	Ofício Digital 2144, de 27/05/2021 (fls. 16)
104/21	3.727.884,23	Ofício Digital 2144, de 27/05/2021 (fls. 16)
TOTAL	22.305.372,30	

Fonte: Relação de Créditos Adicionais – Modelos 3 e 4 – Peça 141 (fls. 14/39), Decretos Municipais nº 008/21 e nº 163/2021 – Peça 8 (fls. 01 e 14), Decretos Estaduais nº 47.428/21 e nº 47.665/21 – Peça 9 e Documentação Comprobatória da Ciência da Câmara – Peça 131.

Foram apresentados elementos que comprovaram que a Câmara Municipal tomou ciência dos Decretos, que tiveram sua fundamentação autorizativa no disposto no artigo 44 da Lei Federal n.º 4.320/64, onde foi definido que “os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.”, respeitando assim o disposto no § 3º do artigo 167 c/c o artigo 62, ambos, da Constituição Federal.

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 deficit financeiro:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	216.347.589,50
II - Receitas arrecadadas	2.700.736.353,87
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	2.917.083.943,37
IV - Despesas empenhadas	2.096.613.812,31
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	2.096.613.812,31
VII - Resultado alcançado (III-VI)	820.470.131,06

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 207.821-5/21; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17 e Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 18; Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 54 e Balanço Financeiro do RPPS – Peça 55.

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 a 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\$ 2.706.655.355,57**, conforme evidenciado a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	2.090.982.050,00
(B) Alterações:	1.158.685.163,92
Créditos extraordinários	22.305.372,30
Créditos suplementares	1.126.306.693,76
Créditos especiais	10.073.097,86
(C) Anulações de dotações	543.011.858,35
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	2.706.655.355,57
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	2.706.655.355,57
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Relação de Créditos Adicionais - Modelos 3 e 4 – Peça 141 (fls. 14/39) e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – Peça 18.

Nota: na composição dos recursos provenientes de anulações de dotações está incluído, além dos valores autorizados pela LOA (R\$ 508.755.974,12) e por leis específicas (R\$ 30.528.000,00), o montante de R\$ 3.727.884,23 destinado à abertura de créditos extraordinários.

Conforme demonstrado, o valor final do orçamento final apurado guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 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\$ 3.090.942.906,46**, portanto, acima da previsão que era de **R\$ 2.090.982.050,00**, gerando, em consequência, uma variação positiva de **R\$ 999.960.856,46**, que representa um acréscimo de **47,82%** 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	1.981.413.510,00	2.989.152.439,75	1.007.738.929,75	50,86%
Receitas de capital	0,00	469.316,89	469.316,89	-
Receita intraorçamentária	109.568.540,00	101.321.149,82	-8.247.390,18	-7,53%
Total	2.090.982.050,00	3.090.942.906,46	999.960.856,46	47,82%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17.

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\$ 10.146,19, 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	129.038.791,76
IPTU	69.751.677,31
ITBI	16.871.758,85
ISS	673.635.971,66
Outros Impostos	0,00
Taxas	10.995.843,89
Contribuição Melhoria	0,00
Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	344.699,73
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
(A) Subtotal	900.638.743,20
(B) Deduções da Receita	90.557,44
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	900.548.185,76
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS	2.700.267.036,98
(E) Percentual alcançado (C/D)	33,35%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17.

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 97.

III.2 – Despesas

III.2.1 – Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2021 representaram **82,84%** dos créditos autorizados, resultando uma economia orçamentária de **R\$456.109.996,78**, 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	1.752.662.440,00	2.366.733.007,46	2.003.921.415,78	1.915.016.617,98	1.904.401.677,45	84,67%	362.811.591,68
Despesas de Capital	163.530.450,00	148.191.445,95	67.115.152,47	52.170.735,17	49.001.128,99	45,28%	81.076.293,48
Despesas Intraorçamentárias	125.872.500,00	142.814.242,16	130.592.130,54	130.510.319,62	125.645.451,06	91,44%	12.222.111,10
Total das despesas	2.042.065.390,00	2.657.738.695,57	2.201.628.698,79	2.097.697.672,77	2.079.048.257,50	82,84%	456.109.996,78

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 19.

III.3 – Resultado Orçamentário

Da análise do Resultado Orçamentário, verificou-se que a Administração Municipal apresentou **superávit** consolidado de **R\$ 889.314.207,67** e, excluindo os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, este resultado reflete um **superávit** de **R\$ 604.122.541,56**, conforme apresentado no quadro a seguir:

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	3.090.942.906,46	390.206.552,59	2.700.736.353,87
Despesas Realizadas	2.201.628.698,79	105.014.886,48	2.096.613.812,31
Superávit Orçamentário	889.314.207,67	285.191.666,11	604.122.541,56

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 19, e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 54.

III.4 – Resultado Financeiro

Da análise do Resultado Financeiro, verificou-se que a Administração Municipal apresentou **superávit** consolidado de **R\$ 4.159.444.849,52** e, excluindo os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social e à Câmara Municipal, este resultado reflete um **superávit** de **R\$ 796.840.553,35**, conforme apresentado no quadro a seguir:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	4.546.613.360,03	3.360.625.701,70	3.246.382,99	1.182.741.275,34
Passivo financeiro	387.168.510,51	123.176,32	1.144.612,20	385.900.721,99
Superávit Financeiro	4.159.444.849,52	3.360.502.525,38	2.101.770,79	796.840.553,35

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 22, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 56 e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 36.

Nota1: nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

Nota 2: 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.

Concluindo a presente análise, constata-se que foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 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\$216.347.589,50**, conforme demonstrado no quadro abaixo.

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2020	2021
216.347.589,50	796.840.553,35

Fonte: Prestação de Contas de do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.o 207.821-5/21 e quadro anterior.

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

III.5 – Resultado Patrimonial

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

Ativo		Passivo	
Especificação	Exercício	Especificação	Exercício
	atual		atual
Ativo circulante	4.694.956.955,55	Passivo circulante	109.567.186,26
Ativo não circulante	3.297.155.281,03	Passivo não circulante	3.336.001.155,25
Ativo Realizável a Longo Prazo	1.797.955.466,02		
Investimentos	189.251.168,49		
Imobilizado	1.309.948.897,68	Total do PL	4.546.543.895,07
Intangível	-251,16		
Total geral	7.992.112.236,58	Total geral	7.992.112.236,58
Ativo financeiro	4.546.613.360,03	Passivo financeiro	387.168.510,51
Ativo permanente	3.445.498.876,55	Passivo permanente	3.268.474.201,29
Saldo patrimonial			4.336.469.524,78

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 22.

III.5.1 – Resultado do Exercício

O município apresentou Variações Patrimoniais Aumentativas no valor de **R\$4.304.682.036,18** e Variações Patrimoniais Diminutivas no valor de **R\$3.693.383.402,96**, sendo apurado o resultado patrimonial superavitário de **R\$611.298.633,22**.

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)	3.959.447.614,42
Resultado patrimonial do exercício– Superávit	611.298.633,22
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-65.818.465,27
Patrimônio líquido – exercício de 2021	4.504.927.782,37
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	4.546.543.895,07
Diferença	41.616.112,70

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Balanço Patrimonial Consolidado às fls. 3299/3301 do Processo TCE-RJ n.º 207.821-5/21), quadro anterior, Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 22 e Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido Consolidada – Peça 25.

Em face da diferença apurada, o Corpo Instrutivo apontou Improriedade com respectiva Determinação, acompanhado pelo Ministério Público de Contas, que converteu a improriedade em ressalva.

Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

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\$	2.356.796.274,84	2.404.879.488,40	2.509.859.887,70	2.913.228.428,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 207.821-5/21 e Processos TCE-RJ n.ºs 218.238-1/2021, 238.453-7/2021 e 202.969-0/2022 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

IV.2 – Dívida Pública

Os limites de endividamento para os municípios estão estabelecidos na Resolução n.º 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	6.685.996,20	20.897.167,40	20.897.167,40	34.699.326,30
Valor da dívida consolidada líquida	-490.766.423,30	-698.339.410,20	-841.779.536,80	-1.133.849.089,40
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-20,82%	-29,04%	-33,54%	-38,92%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 207.821-5/21 e Processo TCE-RJ n.º 202.969-0/2022 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

Conforme verificado no quadro acima, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução n.º 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 nº 202.969-0/2022, 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

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 é apresentado a seguir:

Descrição	Valor - R\$
A – Saldo Financeiro a aplicar - exercício anterior	0,00
B – Receitas de alienação de ativos	469.316,90
C – Despesas de capital (Despesas Pagas e Pagamento de Restos a Pagar)	0,00
D – Despesas Correntes dos Regimes de Previdência (Despesas Pagas e Pagamento de Restos a Pagar)	0,00
E – Aplicação dos Recursos da Alienação de Ativos (C + D)	0,00
F – Saldo Financeiro a aplicar – do exercício (B - E)	469.316,90
G – Saldo Financeiro a aplicar (A + F)	469.316,90

Fonte: Anexo 11 do RREO do 6º bimestre do exercício– Processo TCE-RJ n.º 202.973-1/2022.

Constata-se que não ocorreu o financiamento de despesas correntes com receitas de capital provenientes de alienação de ativos, uma vez que a totalidade dos recursos permaneceu para aplicação no exercício seguinte, observando o disposto no artigo 249 da CRFB/88 c/c artigo 44 da LRF.

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	52,31%	48,64%	1.155.564.687,91	49,03%	1.145.822.506,74	47,65%	1.179.048.454,62	46,98%	1.183.099.444,40	40,61%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 207.821-5/21 e Processos TCE-RJ n.ºs 218.238-1/2021, 238.453-7/2021 e 202.969-0/2022 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Observa-se que o município respeitou o limite das despesas com pessoal estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 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	1.869.409.600,00	3.090.942.906,50	
Despesas	1.869.409.600,00	2.201.628.698,80	
Resultado primário	95.901.900,00	772.693.113,80	Atendido
Resultado nominal	147.087.500,00	987.927.385,70	Atendido
Dívida consolidada líquida	-413.576.708,53	-1.133.849.089,40	Atendido

Fonte: LDO – Peça 3 (fls. 05), Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre – Processo TCE-RJ n.º 202.973-1/2022 e Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre - Processo TCE-RJ n.º 202.969-0/2022.

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 artigo 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	5.525.851,95	2.172.520,22	-	2.387.912,17	1.249.508,96	4.060.951,04
Restos a Pagar Não Processados	84.564.053,53	94.974.074,20	46.819.116,03	46.692.088,74	26.557.645,66	106.288.393,33
Total	90.089.905,48	97.146.594,42	46.819.116,03	49.080.000,91	27.807.154,62	110.349.344,37

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 19.

Verifica-se que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, 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 n.º 4.320/64.

Contudo, o jurisdicionado encaminhou documentação justificando de forma adequada os referidos cancelamentos¹.

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:

¹ Manifestação do Corpo Instrutivo de 07/07/2022, fls. 22/23 - Peça eletrônica nº 153.

	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)	4.741.132.153,52	4.060.951,04	18.649.415,27	106.288.393,33	154.238.724,85	4.457.894.669,03	103.931.026,02	0,00
Câmara Municipal (II)	3.246.382,99	0,00	10.575,20	0,00	82,81	3.235.724,98	1.131.124,83	0,00
RPPS (III)	3.555.145.870,19	0,00	10.507,99	45.420,00	8.004,36	3.555.081.937,84	62.073,33	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	1.182.739.900,34	4.060.951,04	18.628.332,08	106.242.973,33	154.230.637,68	899.577.006,21	102.737.827,86	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário – Peça 19, Balanço Financeiro – Peça 21, e Anexo 17 – Peça 27 Consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64, Balanço Orçamentário – Peça 34, Balanço Financeiro – Peça 35, e Anexo 17 - Peça 31, da Câmara Municipal e Balanço Orçamentário – Peça 54, Balanço Financeiro – Peça 55, e Anexo 17 – Peça 51 do RPPS.

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

Nota 2: Os valores referentes às “demais obrigações financeiras” (consignações e outros passivos) registrados no Anexo 17 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do RPPS foram ajustados, a fim de que o somatório dos restos a pagar e demais obrigações coincida com o total dos passivos financeiros registrados nos respectivos Balanços Patrimoniais.

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 n.º 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 n.º 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 n.º 9.394/96.

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

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	542.676.925,47
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	542.676.925,47
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 16 e Relatório Analítico Educação – Peça 143.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 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 143.

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 possuem natureza assistencial, conforme Lei Municipal n.º 4.733/21 (Peça 144):

² Nota Técnica n.º 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.

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
18/06/2021	847	DESPESA C/ CONCESSAO AUXILIO EMERGENCIAL PECUNIARIO PARA TRABALHADORES DA AREA DA EDUCACAO DA REDE PUBLICA MUNICIPAL DE ENSINO, EM DECORRENCIA DO ESTADO DE CALAMIDADE PUBLICA RECONHECIDO PELO DECRETO MUNICIPAL No 008/2021 E PELO DECRETO No. 47.428/20	PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAE	Administração Geral	ORDINÁRIOS	1.142.000,00	1.142.000,00	1.128.000,00

Fonte: Relatório Analítico Educação – Peça 143 (fl. 09) e Lei Municipal n.º 4.733/21 (Peça 144).

O Corpo Instrutivo apontou este fato como impropriedade e o Parquet de Contas como ressalva. Tal fato 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
542.676.925,47	533.915.299,79	529.647.614,74

Fonte: Quadros Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 141 (fls. 100/108).

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 **acima** 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\$
8.163,78	5.315,90	14º	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 artigo 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	889.298.199,58
IPTU	69.751.677,31
ITBI	16.871.758,85
ISS	673.635.971,66
IRRF	129.038.791,76
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	0,00
II - Receita de transferência da União	89.400.102,97
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	89.118.498,76
ITR	281.604,21
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
III - Receita de transferência do Estado	372.737.807,50
IPVA	29.925.201,10
ICMS + ICMS ecológico	333.331.277,93
IPI - Exportação	9.481.328,47
IV - Dedução das contas de receitas	0,00
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais (I+II+III-IV)	1.351.436.110,05

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17.

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 n.º 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	149.916.391,06	4.588.668,08
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	68.191.751,77	2.602.145,21
(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	311.866,66	122.972,50
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	4.814.532,84	54.685,69
	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)		223.234.542,33	7.368.471,48
(h) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		230.603.013,81	
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB			
Descrição	Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$	
(i) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	201.607.227,00	0,00	
(j) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB	201.607.227,00		
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(l) Total das despesas com ensino (h + j)	432.210.240,81		
(m) Ganho de Recursos FUNDEB	122.644.528,60		
(n) Total das despesas registradas como gasto em educação (l – m)	309.565.712,21		
(o) Dedução do Sigfis (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	1.142.000,00		
(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)	0,00		
(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)	308.423.712,21		
(t) Receita resultante de impostos	1.351.436.110,05		
(u) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (s / t x 100)	22,82%		

Fonte: Quadros Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 141 (fls. 100/108), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17 e Relatório Analítico Educação – Peça 143.

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\$122.644.528,60 (transferência recebida R\$213.712.969,63 e contribuição R\$91.068.441,03).

Nota 3: Conforme informado pelo município (Peça 141, fls. 100, 103 e 106), as despesas com a educação especial correspondem, em sua integralidade, à educação básica. No tocante às despesas com administração geral (subfunção 122), somente o montante de R\$4.869.218,53 (despesa empenhada) corresponde à educação básica, motivo pelo qual tais despesas foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 4: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte "Impostos e Transferências de Impostos", o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas, o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Nota 5: o município inscreveu restos a pagar processados e não processados na fonte "Impostos e Transferências de Impostos", comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete (Peça 64). Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar como despesas em educação para fins de limite.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se:

- O valor aplicado pelo município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde a **22,82%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **abaixo** do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

Conforme destacado pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, tal fato seria objeto de irregularidade, contudo, tendo em vista a aprovação da Emenda Constitucional n.º 119, de 27/04/22, acrescentando o artigo 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da CF/88, isentando de responsabilidade administrativa, dentre outras, os entes federados e os agentes políticos que não aplicaram os percentuais mínimos de gastos com educação nos exercícios de 2020 e 2021 devido à pandemia da Covid-19, excepcionalmente, no exercício em análise, o descumprimento será relevado.

Não obstante, de acordo com a referida Emenda Constitucional, 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 n.º 119/22, deve o chefe do Poder Executivo aplicar a diferença de R\$29.435.315,30 na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o final do exercício 2023.

Por fim, destaco que tramitou neste Tribunal proposta de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), encaminhado pelo município de Macaé anteriormente a promulgação da RC 119/22, visando ao diferimento do montante não aplicado na manutenção e no desenvolvimento do ensino no exercício de 2021 (Processo nº 251.003-3/21). Contudo, através do Doc. TCE-RJ n.º 17.540-1/22, o jurisdicionado comunicou que não havia mais interesse na continuidade de celebração do TAG, o qual foi objeto de decisão pelo arquivamento na Sessão Plenária de 14/09/2022.

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
6.3	6.2	101,61%	18	4.8	5.3	90,57%	25

Fonte: Ministério da Educação.

Verifica-se que o município não atingiu as metas previstas na etapa referente 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 n.º 53/2006 e regulamentado, à época, pela Lei Federal n.º 11.494/07 e pelo Decreto n.º 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\$ 213.230.931,44**, 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	214.310.283,98
A.2 – Principal	213.712.969,63
A.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	597.314,35
B- FUNDEB – Complementação da União – VAAF	190.473,99
B.1 - Principal	190.473,99
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	1.269.826,53
Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C - D)	213.230.931,44

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 17.

Nota 1 (linha B): valor de complementação da União na modalidade VAAF após os acertos financeiros e ajustes realizados no decorrer do exercício, conforme Portarias Interministeriais MEC/ME nº 1/2021 e nº 3/2021. Dados obtidos no portal eletrônico de transferências da STN (Peça 150).

Nota 2 (linha D): ajuste da complementação da União referente aos recursos repassados a esse título no exercício de 2020, conforme Portaria Interministerial MEC/ME nº 2/2021. Dados obtidos no portal eletrônico de transferências da STN (Peça 150).

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\$ 122.644.528,60**, como demonstrado a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	213.712.969,63
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	91.068.441,03
Diferença (ganho de recursos)	122.644.528,60

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17.

IV.8.6.3 – Da Utilização dos Recursos do FUNDEB

IV.8.6.3.1 – Pagamento dos profissionais do magistério

Conforme determina o artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 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)	213.230.931,44
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	201.607.227,00
(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)	201.607.227,00
(F) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (E/A)x100	94,55%

Fonte: Despesas realizadas com FUNDEB – Peça 141 (fls. 114/115) e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17.

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

Constata-se que o município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 14.276/21, tendo aplicado 94,55% 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 n.º 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.

Em consulta efetuada ao site da Secretaria do Tesouro Nacional, verifica-se que o município de Macaé 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 artigo 25 da Lei Federal n.º 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 artigo da lei permite, em seu § 3º, que até 10% desses recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional.

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 artigo 21 da Lei Federal no 11.494/07, os quais estabeleciam para o exercício de 2020 a aplicação de até 5% dos recursos do Fundeb no 1º trimestre do exercício seguinte, uma vez que o artigo 53 da Lei Federal n.º 14.113/2020 revoga a Lei n.º 11.494/2007, contudo mantém os efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos no exercício de 2020.

Em consulta à Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 207.821-5/21), verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2020, um saldo a empenhar de R\$ 2.164.479,65.

Foi constatado que esse valor foi utilizado no exercício, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre, Peça 82, de acordo, portanto, com a regra em vigor à

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

época, insculpida no § 2º, artigo 21, da Lei Federal n.º 11.494/07, revogada pela Lei Federal n.º 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 artigo 25 da Lei Federal n.º 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)		213.230.931,44
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	201.607.227,00	
(C) Saldo a empenhar do exercício anterior	2.164.479,65	
(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)		199.442.747,35
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)		93,53%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17, Despesas realizadas com FUNDEB – Peça 141 (fls. 114/115), Relatório Analítico Educação – Peça 143 e Prestação de Contas do exercício anterior – Proc. TCE-RJ nº 207.821-5/21.

Nota linha (A): Recursos recebidos a título do FUNDEB considerando os ajustes da receita de complementação da União.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se que o município utilizou 93,53% dos recursos do FUNDEB no exercício de 2021, restando 6,47% para que seja empenhado no primeiro quadrimestre de 2022, logo, cumprindo o disposto no artigo 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	13.788.184,09
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	13.788.184,09
(C) Resultado apurado (A - B)	0,00

Fonte: Balancete contábil do FUNDEB– Peça 70 e quadro anterior.

Verifica-se que a conta Fundeb apresentou saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos não aplicados no exercício, atendendo o disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20.

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 133), que conclui pela IRREGULARIDADE.

Os principais pontos que ensejaram a conclusão do Conselho foram: descumprimento do prazo legal na apresentação de documentos, informações não prestadas a contento, ausência de infraestrutura e condições adequadas para o funcionamento do Conselho.

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

IV.9 – Saúde

Em 13 de janeiro de 2012, em atendimento ao §3º, artigo 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 n.º 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 n.º 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, não apresenta divergência em relação ao valor registrado contabilmente na Função 10 – Saúde, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	656.455.103,49
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	656.455.103,49
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 16 e Relatório Analítico Saúde — Peça 145.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 99,30% do valor total das despesas com Saúde empenhadas 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 145).

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 não consideradas como ações e serviços públicos de saúde, conforme artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado R\$	Valor Liquidado R\$	Valor Pago R\$
17/02/2021	213	DESPESA COM O 2º TERMO ADITIVO AO TERMO DE FOMENTO FMS Nº 002/2018, REFERENTE À DESPESA COM CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA, CUJO OBJETO É PROMOVER AOS IDOSOS ESTADIA, ALIMENTAÇÃO, VESTUÁRIO, ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E, EM CASO DE MORTE, SE NECESSÁRIO, MOD	RECANTO DOS IDOSOS SAGRADO CORAÇÃO DE JESUS	Assistência Comunitária	ORDINÁRIOS	903.411,00	903.411,00	903.411,00
14/09/2021	824	DESPESA COM 3º TERMO ADITIVO AO TERMO DE FOMENTO FMS Nº 001/2018, CUJO OBJETO SÃO AS AÇÕES NECESSÁRIAS À MORADIA, ALIMENTAÇÃO, ASSISTÊNCIA MÉDICA DE ROTINA DOS IDOSOS DESENVOLVIDAS NAS INSTALAÇÕES, ASSIM COMO EXAMES DE LABORATÓRIO, ANÁLISES CLÍNICAS	LIGA BENEFICENTE SAO JOAO BATISTA DE MACAÉ	Assistência Comunitária	ORDINÁRIOS	410.000,00	410.000,00	410.000,00
13/12/2021	1015	DESPESA COM PAGAMENTO DE MULTA POR ATRASO NA ENTREGA DA GUIA DE RECOLHIMENTO DO FGTS E INFORMAÇÕES À PREVIDÊNCIA SOCIAL CORRESPONDENTE AO PERÍODO DE 12/2015, CONFORME OFÍCIO Nº 002/2021 ÀS FLS. 02 DOS AUTOS DE Nº 170105/2021.	MF - SECRETARIA DA RECEITA FED	Administração Geral	ORDINÁRIOS	52.008,00	51.760,55	51.760,55
16/12/2021	1026	DESPESA COM O 3º TERMO ADITIVO AO TERMO DE FOMENTO FMS Nº 002/2018, REFERENTE À DESPESA COM CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA, CUJO OBJETO É PROMOVER AOS IDOSOS ESTADIA, ALIMENTAÇÃO, VESTUÁRIO, ATENDIMENTOS AMBULATORIAIS E, EM CASO DE MORTE, SE NECESSÁRIO, MOD	RECANTO DOS IDOSOS SAGRADO CORAÇÃO DE JESUS	Assistência Comunitária	ORDINÁRIOS	100.379,00	100.379,00	100.379,00
TOTAL						1.465.798,00	1.465.550,55	1.465.550,55

Fonte: Relatório Analítico Saúde – Peça 145 (fl. 09).

Tal fato foi apontado como Improriedade pelo Corpo Instrutivo e como Ressalva pelo Ministério Público de Contas 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 acima 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\$
1.783,44	566,71	2º	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	609.737.357,44	44.503.640,92
Pessoal e Encargos Sociais	488.308.659,42	814.145,17
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	121.428.698,02	43.689.495,75
(B) Despesas de capital	1.305.782,90	908.322,23
Investimentos	1.305.782,90	908.322,23
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	611.043.140,34	45.411.963,15
(D) Total das despesas com saúde	656.455.103,49	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	128.072.691,58	44.593.499,11
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	49.387.987,77	18.718.298,46
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	78.684.703,81	25.875.200,65
(H) Outras ações e serviços não computados	1.465.550,55	247,45
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	0,00
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	0,00
(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)	129.538.242,13	44.593.746,56
(M) Total das despesas com saúde não computadas	174.131.988,69	
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	482.323.114,80	

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa e por Fontes de Recursos – Peça 141 (fls. 121 e 123), Balancete Contábil de Verificação da Saúde – Peça 85, Documento de Cancelamento de RP na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 90 e Relatório Analítico Saúde – Peça 145.

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, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete do Fundo de Saúde. Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar como despesas em saúde para fins de limite.

IV.9.3 – Apuração dos Gastos com Saúde

Conforme evidenciado anteriormente, o artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 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 artigo 156 e dos recursos de que tratam o artigo 158 e a alínea “b” do inciso I do *caput* e o § 3º do artigo 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)	1.351.436.110,05
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	6.795.699,53
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	1.344.640.410,52
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	481.504.898,21
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	818.216,59
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	482.323.114,80
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	35,87%
(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 17, quadro anterior, Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 90, Relatório Analítico Saúde – Peça 145 e Documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – Peças 146 e 147.

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, **35,87%** das receitas de impostos e transferências de impostos com Saúde, cumprindo o mínimo de 15% previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12.

É importante destacar que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram geridos, diretamente, pelo Fundo Municipal de Saúde (Peça 29), **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 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 **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde, não sendo atendido o determinado no artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

O Corpo Instrutivo afastou a responsabilidade do gestor municipal, uma vez que o mesmo não motivou a ausência do referido parecer, conforme verificado nas Peças 92 e 137. Não obstante, a instância instrutiva, acompanhada pelo *Parquet* de Contas, propôs a expedição de ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato, proposta a qual também acompanho.

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 artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 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 93, 94 e 95 e Comprovantes de chamamento – Peça 96.

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 artigo 29-A da Constituição Federal acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 25, de 25.02.2000, e posteriormente alterado pela Emenda Constitucional n.º 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 artigo 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 artigo, 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	50.345.076,63
1112.04.00 - IRRF	129.036.583,16
1112.08.00 - ITBI	10.785.075,75
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	586.442.856,60
Outros Impostos	0,00
1120.00.00 - TAXAS	10.845.172,44
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	0,00
SUBTOTAL (A)	787.454.764,58
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	71.739.838,61
1721.01.05 - ITR	275.430,32
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	300.740.734,36
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	26.675.406,61
1722.01.04 - IPI - Exportação	8.373.166,36
1722.01.13 - CIDE	137.181,66
SUBTOTAL (B)	407.941.757,92
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	1.195.396.522,50
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	6%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	71.723.791,35
(G) GASTOS COM INATIVOS	2.759.249,99
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2021 (F + G)	74.483.041,34

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior - Peça 111 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 30 (fls. 08).

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: 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 3: número de habitantes conforme IBGE *apud* Decisão Normativa TCU n.º 190/2020.

IV.10.3 – Verificação do cumprimento do artigo 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 (D) = (B – C) – (A)
74.483.041,34	74.000.000,00	354.642,25	0,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 35 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 112.

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\$ 73.657.936,69**.

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)
74.483.041,34	74.000.000,00	74.000.000,00	354.642,25	73.645.357,75	73.657.936,69

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 35, Balanço Orçamentário da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 34 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 112.

Nota: a diferença a maior entre o repasse apurado após devolução ao Executivo e a despesa empenhada pela Câmara, no valor de R\$12.578,94, refere-se a cancelamento de restos a pagar não processados no exercício cuja disponibilidade foi incluída na devolução, conforme Peça 112 (fls. 01) e Peça 34 (fls. 03).

Ao comparar este valor, com o montante efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se que houve o repasse igual ao limite previsto, tendo sido **cumprido** o §2º, inciso III do art. 29-A da Constituição Federal.

V – DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

V.1 – Royalties do petróleo

V.1.1 – Considerações iniciais

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

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 pessoal 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 artigo 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, derrogar, 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 Artigo 8º da Lei n.º 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			981.446.909,25
Compensação financeira de recursos hídricos		92.809,93	
Compensação financeira de recursos minerais		163.809,42	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		981.190.289,90	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	881.811.254,38		
Royalties pelo excedente da produção	78.419.192,63		
Participação especial	19.368.500,07		
Fundo especial do petróleo	1.591.342,82		
II – Transferência do Estado			29.259.814,25
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV – Subtotal			1.010.706.723,50
V – Aplicações financeiras			9.249.430,70
VI – Total das receitas (IV + V)			1.019.956.154,20

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17.

Nota 1: no valor de royalties pelo excedente da produção, foi subtraída da receita bruta de R\$78.615.868,18 a dedução por retificação de R\$196.675,55.

Nota 2: a receita de aplicações financeiras compõe-se dos valores nas rubricas “1.3.2.1.00.1.1.01.01 Remun. Dep. Banc. Vinculado – ROYALTIES” (R\$9.035.942,79), “1.3.2.1.00.1.1.01.03 FMS - ROYALTIES LEI 12.858/2013” (R\$86.711,36) e “1.3.2.1.00.1.1.01.26 Rem. Dep. Banc” (R\$126.776,55), tratando-se, estas últimas, da aplicação dos recursos dos royalties vinculados, respectivamente, à saúde e à educação, previstos na Lei nº 12.858/13, conforme balancete da receita constante da Peça 107 (fls. 01/02).

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		574.766.731,71
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	4.836.530,92	
Outras despesas correntes	569.930.200,79	
II - Despesas de capital		65.310.405,44
Investimentos	63.313.029,75	
Amortização de dívida	1.997.375,69	
Outras despesas de capital	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		640.077.137,15

Fonte: Despesas na fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 141 (fls. 134/135).

Da análise das informações constantes dos autos, pode-se concluir que o município **aplicou** recursos de royalties em pagamentos de dívidas não excetadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, no valor de R\$3.873.547,41.

Este fato foi apontado como **Irregularidade** pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas.

Após exame dos elementos constituídos no Doc. TCE-RJ n.º 17.673-4/22, apresentado em razão da decisão monocrática de 29/07/2022 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

o defendente argumenta que o pagamento de dívidas dessa natureza à conta dos royalties vinha ocorrendo no município em exercícios anteriores, sem que esta Corte considerasse tal despesa como irregular nas respectivas prestações de contas.

De outro modo, destaca que fora alertado acerca da mudança de entendimento, originada no bojo do Processo TCE-RJ 214.567-3/18, aduzindo, contudo, que sua ciência teria se dado somente em 23/11/2021, quando do recebimento do ofício referente à decisão plenária na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2020 (Processo TCE-RJ nº 207.821-5/21), pelo que requer razoabilidade e proporcionalidade na presente análise, advogando não ser, a irregularidade em voga, apta a macular toda a prestação de contas sob sua responsabilidade.

Alega, ademais, ausência de dolo de sua parte, asseverando que a despesa se refere a pagamento de “dívida contratual” junto ao Instituto de Previdência do município, o que seria entendido como “aporte para cobertura de déficit atuarial”, abarcado, dessa forma, pelas exceções à vedação legal, na forma do §2º do art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89. Ainda na esteira da alegada boa-fé, salienta a existência de disponibilidade financeira em outras fontes de recurso, sobretudo recursos ordinários, que poderiam ter sido utilizadas no lugar dos royalties.

Por derradeiro, o responsável pelas presentes contas evoca o princípio da insignificância, aludindo à imaterialidade da despesa impugnada frente ao orçamento municipal do exercício, pelo que roga, subsidiariamente, possa ser o fato convertido em ressalva.

Análise: há que se registrar, preliminarmente, que o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterado pelas Leis nº 8.001/90, nº 10.195/01 e nº 12.858/13, veda a aplicação dos recursos provenientes dos royalties no quadro permanente de pessoal e em pagamento de dívida, excetuando-se, neste último caso, dívidas com a União e suas entidades. O referido diploma legal permite ainda a aplicação dos recursos para capitalização de fundos de previdência, nos termos a seguir transcritos:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo,

vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

[...]

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.

(grifo nosso)

Posto isso, saliente-se que o município de Macaé realmente aplicou recursos de royalties em pagamento de dívida, no exercício de 2020 e anteriores, sendo tais pagamentos lastreados, contudo, pelas parcelas de royalties excedentes e participações especiais (Lei nº 9.478/97 – arts. 49 e 50, respectivamente), o que vinha sendo acatado até então, por entendimento majoritário do Plenário desta Corte, conforme se observa no Processo TCE-RJ nº 207.821-5/21 (Prestação de Contas de Governo de Macaé referente ao exercício de 2020).

Ocorre que tal entendimento, conforme exposto por esta Coordenadoria às fls. 49/52 da Peça 153, foi revisto por ocasião de Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Cordeiro, tombada sob o Processo TCE-RJ nº 214.567-3/18, cuja decisão, proferida em sessão plenária de 27/11/2019, com expedição de ofício para todos os Chefes de Poderes no âmbito municipal, consignou algumas teses sobre a utilização dos recursos de royalties, dentre as quais se destaca a aplicação do artigo 8º, caput da Lei Federal nº 7.990/89 a todas as compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, quais sejam: Royalties Gerais (Lei Federal nº 9.478/97, art.48); Royalties Excedentes (Lei 9.478/97, art.49); Royalties em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas (Lei Federal nº 12.351/2010, art. 42-B) e Participações Especiais (Lei Federal nº 9.478/97, art. 50).

Faz-se mister ressaltar que a referida decisão consignou ainda a modulação de seus efeitos, para aplicação a partir da análise das prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2021, nos seguintes termos:

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

Quanto à hipótese vislumbrada de referir-se, a despesa, a aporte para cobertura de déficit atuarial do RPPS, verifica-se, de pronto, que o próprio defendente alude ora a aporte ora a “dívida contratual”, espécies notadamente excludentes.

Constata-se ainda, na documentação que deu suporte à apuração da irregularidade, que ocorrera no exercício a execução de despesas a título de aporte para cobertura do déficit atuarial (capitalização do sistema previdenciário municipal) custeadas com recursos dos royalties,

no montante de R\$22.411.738,31, devidamente contabilizadas quanto à sua natureza, modalidade de aplicação e elemento - 3.3.91.97 (Peça 105 – fls. 12), as quais não se confundem com as despesas impugnadas, efetuadas através dos empenhos nº 341 (R\$1.706.000,00) e nº 861 (R\$2.167.547,41), totalizando R\$3.873.547,41, referente a pagamento de parcelamento de débitos previdenciários da Prefeitura com o Instituto de Previdência, principal - 4.6.91.71 e juros - 3.2.91.21 (Peça 105, fls. 9 e 14 e Peça 148, fls. 1 e 3).

Entende-se, portanto, que não devem prosperar as alegações apresentadas, valendo salientar que, por meio de recente decisão proferida em 13.07.2022, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21, o Pleno desta Corte de Contas firmou novo 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 n.º 219.143-9/06, nos seguintes termos, in verbis:

2.1. excetuada a hipótese prevista no art. 8º, §1º, inciso II, da Lei Federal nº 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 nº 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 nº 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 n.º 219.143-9/06, assim como do

atual entendimento desta Corte, firmado na recente decisão plenária de 13.07.2022, proferida nos autos do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21.

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

O douto Ministério Público Especial discordou da Instrução:

Consoante informação do próprio interessado (tabela acima), os recursos utilizados para “pagamento do parcelamento da dívida contratual” junto ao RPPS municipal no exercício de 2021 (R\$3.873.547,41), cuja aplicação está sendo questionada, **são receitas da parcela de royalties distribuída correspondente a 5% da produção, sobre a qual, desde sempre, não se tem nenhuma dúvida ou controvérsia no que concerne à sua sujeição a vedação prevista no art. 8º da referida Lei Federal nº 7.990/89. Logo, indiscutivelmente, esta operação é manifestamente ilegal.**

Não obstante, considerando que o Plenário desta Corte, em sessão de 05.10.2022, nos autos da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Cabo Frio do Exercício de 2021 (processo TCE-RJ nº208.708- 6/22), reviu parcialmente o entendimento anterior **ao decidir que a aplicação das receitas de PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS da Lei Federal n.º 9.478/97 (art. 50) não estão incluídas nas vedações previstas no art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89;**

Considerando que o município recebeu no exercício de 2021 recursos de Participação Especial da Lei Federal nº 9.478/97 (art. 50) no valor de R\$19.368.500,07, que **poderiam terem sido utilizados para “pagamento do parcelamento da dívida contratual” junto ao RPPS municipal (R\$3.873.547,41), de acordo com o entendimento mais recente deste TCE-RJ;**

Considerando que **não há evidências, neste processo, da ocorrência de dolo e/ou má fé na operação em evidência;**

Considerando que o valor envolvido (R\$3.873.547,41) representa 0,60% do total recursos dos royalties aplicados no exercício (R\$640.077.137,15) **não possuindo, portanto, materialidade suficiente para macular as presentes contas à luz dos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.**

O Ministério Público de Contas, excepcionalmente, neste caso concreto, **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 cumprimento do estabelecido no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, quando da realização de gastos com recursos das compensações financeiras pela exploração do petróleo e do gás natural.**

Analisando as razões de defesa apresentadas, o jurisdicionado alega que vem efetuando o pagamento de dívidas previdenciárias com recursos de royalties sem que isto fosse considerado irregularidade nas Contas de Governo e que apenas foi comunicado quanto à mudança de entendimento na Prestação de Contas do exercício de 2020, apreciada no final do exercício de 2021, cuja ciência ocorreu apenas em 23/11/2021, ou seja, ao final do exercício.

Tais alegações não merecem prosperar, uma vez que a comunicação sobre a mudança de entendimento desta Corte quanto às vedações para o uso dos recursos de royalties ocorreu em diversas oportunidades anteriores, como bem destacado pelo Ministério Público de Contas:

Releva acentuar, também, que todos os Chefes dos Poderes Executivos dos municípios jurisdicionados foram cientificados do novo posicionamento e do prazo para a sua repercussão nas contas, que passaria a ser verificado a partir das Prestações de Contas de Governo do exercício financeiro de 2021, por duas vezes em 2019: uma em decorrência da resposta à consulta realizada pela Prefeitura Municipal de Cordeiro (processo TCE-RJ nº 214.567-3/18) e outra nos autos da apreciação das contas de Governo Municipal de Paraty do exercício financeiro de 2018, (processo TCE-RJ nº 207.740-8/19). Além disso, o chefe do Poder Executivo de Macaé, especificamente, foi alertado dos novos critérios em mais três oportunidades, quando das apreciações das contas de governo dos exercícios financeiros de 2018, 2019 e 2020 (processos TCE-RJ nºs 207.279-9/19, 210.882-0/20 e 207.821-5/21, respectivamente).

*Assim, **não se pode admitir** que a aplicação dos recursos dos royalties, no exercício financeiro de 2021, em desconformidade com o novo entendimento desta Corte firmado em 2019, seja decorrente da falta de tempo hábil para que a administração municipal pudesse realizar as devidas adequações orçamentárias. Ademais, o gestor do exercício financeiro de 2021 tinha o dever agir, na eventual omissão do seu antecessor, pelo princípio da continuidade administrativa.*

Tampouco deve ser aceita a alegação que os recursos foram utilizados para cobertura de déficit atuarial do RPPS, como bem analisou o Corpo Instrutivo.

Contudo, duas alegações presentes nas razões de defesa merecem atenção especial. A primeira, de que não houve dolo ou má fé, uma vez que havia disponibilidade financeira em outras fontes de recursos não vinculadas em montante suficiente para custear o valor empenhado no pagamento das dívidas com recursos de

royalties. Neste sentido, o jurisdicionado menciona o resultado positivo de R\$ 820,47 milhões apurado pelo Corpo Instrutivo⁶.

De fato, é possível verificar que o município apresentou no exercício em análise superávits nos resultados financeiro (R\$ 796,84 milhões) e patrimonial (R\$ 611,3 milhões).

Ademais, o Poder Executivo encerrou o exercício de 2021 com disponibilidade de caixa total em recursos não vinculados, depois da inscrição de restos a pagar não processados, no montante de R\$ 828.574.131,40, conforme consta do Anexo 05 do RGF do 3Q/2021 (Processo TCE-RJ nº 202.969-0/2022 – Peça 5). Consta ainda, no Balanço Patrimonial Consolidado, superávits financeiros na FR “100 Recursos Ordinários – Tesouro” no valor de R\$ 712.729.064,45, e na FR “6 Royalties - Participação Especial” no valor de R\$ 23.042.557,76 (Peça 22 – fl. 03), bem como o balanço financeiro dos recursos ordinários (não vinculados), no exercício, apresentou um saldo de R\$ 136.948.118,61 (resultado de Receita Orçamentária Ordinária de R\$1.299.866.883,56 e despesas orçamentárias ordinárias de R\$ 1.1162.918.764,95 – Peça 21 – Balanço Financeiro Consolidado).

Como observado pelo Ministério Público de Contas, em que pese ter sido usado receitas de royalties provenientes dos 5% da produção, sobre as quais se aplicam as vedações do art. 8º da Lei 7.990/89, outras fontes de recursos com disponibilidade de caixa poderiam ter sido usadas para custear as despesas que deram azo a irregularidade. Entre estas, o montante recebido a título de participações especiais, no valor de R\$ 19.368.500,07, também poderia ter sido utilizado para custear as referidas despesas, tendo em vista a recente revisão parcial promovida na apreciação da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Cabo Frio do Exercício de 2021 (processo TCE-RJ nº208.708-6/22), conforme já mencionado no tópico V.1.1.

Por fim, outra argumentação trazida pelo jurisdicionado é quanto a imaterialidade do valor envolvido na irregularidade:

Há que se considerar, também, a imaterialidade do valor da despesa tida como irregular, conforme se extrai dos dados abaixo:

⁶ Resultado apurado no exercício, ver tópico II.1.3 – Análise das Fontes de Recursos.

<i>Despesa Instituto Previdenciário 2021</i>	<i>Orçamento 2021</i>	<i>%</i>	<i>Despesas empenhadas em 2021</i>	<i>%</i>
3.873.547,41	2.706.655.355,57	0,14	2.096.613.812,31	0,18

Verifica-se, portanto, que o valor da despesa (R\$ 3.873.547,41) corresponde a 0,14% do orçamento atualizado do Município de Macaé, em 2021 (R\$2.706.655.355,57) e a 0,18% das despesas empenhadas no exercício (R\$2.096.613.812,31).

Com efeito, infere-se que a eventual lesividade da conduta constitui valor de menor monta, quando comparado com o total das despesas empenhadas no exercício de 2021, razão pela qual se mostra aplicável o princípio da insignificância à espécie.

Sobre isso, o Ministério Público de Contas considerou que o valor envolvido (R\$3.873.547,41) representa 0,60% do total recursos dos royalties aplicados no exercício (R\$640.077.137,15) não possuindo, portanto, materialidade suficiente para macular as presentes contas à luz dos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

Assim, diante de todo o exposto, me alinho ao entendimento do Ministério Público de Contas e, no presente caso concreto, devido à observância de resultado financeiro superavitário no exercício, juntamente com a pouca relevância do valor envolvido na presente irregularidade, e do fato desta ser a única irregularidade apontada, considero que a emissão de parecer prévio contrário é sanção demasiadamente gravosa ao gestor.

Desta forma, em homenagem aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, considerarei o pagamento de dívidas, à conta de recursos de royalties, não excetuadas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13, resultando em despesas vedadas pelo artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89, no montante de R\$ 3.873.547,41, apenas como ressalva, de maneira que estou divergindo no mérito do Corpo Instrutivo quanto à emissão de parecer prévio contrário e acompanho o Ministério Público de Contas ao afastar a irregularidade.

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 n.º 12.858/2013, assim demonstrado:

Receitas de Royalties - Lei Federal n.º 12.858/2013	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	46.961.040,57

Fonte: Modelo 21 - *Royalties* pré-sal, Peça 141 (fl. 141).

Cabe destacar que no exercício em análise não houve repasses de recursos de royalties decorrentes da cessão onerosa prevista na Lei Federal n.º 13.885/19. Mas é importante mencionar que na análise da Prestação de Contas referente ao exercício de 2020, Processo TCE-RJ n.º 207.821-5/21, foi consignada ressalva e determinação, acompanhada de comunicação ao responsável pelo Controle Interno do município, para que comprovasse, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo ressarcimento dos recursos recebidos no exercício de 2020, em decorrência da Lei Federal n.º 13.885/19, à conta dos Royalties, tendo sido autorizada a abertura de procedimento autônomo para a respectiva apuração.

V.1.3.2 – Da Aplicação dos recursos conforme Lei Federal n.º 12.858/2013

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

Das receitas provenientes dos royalties e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, previstas no inciso II do artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13, deverão ser aplicadas, 75% (setenta e cinco por cento) na área de Educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de Saúde, conforme § 3º, artigo 2º do mesmo diploma legal. 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 *Royalties* Pré-Sal

Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	46.961.040,57
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	11.740.260,14
Aplicação de Recursos na Saúde	753.464,47
% aplicado em Saúde	1,60%
Saldo a aplicar	10.986.795,67
Aplicação Mínima na Educação – 75%	35.220.780,43
Aplicação de Recursos na Educação	7.683.011,31
% aplicado em Educação	16,36%
Saldo a aplicar	27.537.769,12

Fonte: Modelo 21 - *Royalties* Lei n.º 12.858/13, Peça 141 (fls. 141) e demonstrativos contábeis – Peça 107.

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou **1,60%** dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde, e **16,36%** na educação, não atendendo integralmente o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação. O Corpo Instrutivo apontou este fato como impropriedade, 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 Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

Cabe destacar que foi consignada ressalva na Prestação de Contas referente ao exercício de 2020 em face da inexistência de fontes de recurso específica para classificação dos recursos de royalties de que trata a Lei Federal nº 12.858/13. Esse fato foi objeto de ressalva (nº 8) no Processo TCE-RJ n.º 207.821-5/21. É possível constatar no Demonstrativo da Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal (Peça 107 – fls. 3/7) que o município criou as fontes de recursos específicas.

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\$ 285.191.666,11**, conforme demonstrativo a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	390.206.552,59
Despesas previdenciárias	105.014.886,48
Superávit	285.191.666,11

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 54.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

V.2.2 – Contribuição ao RPPS

O artigo 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	76.790.790,77	76.790.790,77	0,00
Patronal	94.724.868,64	94.724.868,64	0,00
Total	171.515.659,41	171.515.659,41	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS - Peça 141 (fls. 143/144).

Nota 1: os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras, exceto câmara municipal.

Nota 2: na contribuição patronal estão incluídos os valores referentes à alíquota suplementar.

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)
213/2011	01/09/2011	35.354.825,00	1.767.741,25	1.767.741,25	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – Peça 141 (fls. 142).

Constata-se que o Poder Executivo **efetuou** os pagamentos no exercício, decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS.

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	2.623.700,64	2.623.700,64	0,00
Patronal	6.601.466,61	6.601.466,61	0,00
Total	9.225.167,25	9.225.167,25	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS – Peça 141 (fls. 146/147).

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 149), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o município de Macaé encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 29/11/2021, com validade que se estende até 28/05/2022 (último CRP emitido em 14/07/2022, com validade até 10/01/2023).

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 108) 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 109) informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit. O Corpo Instrutivo destaca que o atual Plano de Custeio, instituído pela Lei Complementar n.º 243/2015, se mostra suficiente, em consonância com o descrito no relatório atuarial (Peça 108, fls. 38/50).

Adicionalmente, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (Peça 110) atestando que o órgão de previdência social municipal custeia somente despesas com aposentadoria e pensão por morte, nos termos da Emenda Constitucional n.º 103/2019.

O Ministério Público de Contas ressaltou que o relatório técnico da instrução não teceu qualquer comentário a respeito da adequação da alíquota de contribuição previdenciária devida pelos segurados do RPPS municipal em percentual não inferior ao do RPPS da União (14%), no caso do RPPS possuir déficit atuarial, conforme preceituado no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019. Contudo, foi encaminhado pelo jurisdicionado a Lei Municipal nº 4.756/2021 que fixou a contribuição previdenciária dos segurados em 14% (Peça 109, fl. 6).

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

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

Conforme o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 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.

Foi encaminhado o Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, na Peça 116, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

V.4 – Controle Interno

Cumprе 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 n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ampliou o escopo das competências fiscalizatórias dos sistemas de **Controle Interno**, conforme disposições insertas no artigo 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 Especial, 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	7	70%
Cumprida parcialmente	3	30%
Total	10	100,00%

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

V.4.2 – Certificado de Auditoria

O Certificado de Auditoria, Peça 114, emitido pelo órgão central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade, com Ressalvas, das Contas do Chefe de Governo do Município, tendo sido informadas as medidas adotadas no sentido de

alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

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 Macaé, foram realizadas as seguintes auditorias:

Processo	Objetivo
219.013-9/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
218.953-8/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI
226.383-9/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015
226.439-4/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
237.144-2/18	Verificar a gestão do crédito tributário
220.358-1/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
220.357-7/20	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:

- Inexistência de ações pró ativas de cobrança administrativa do crédito tributário;
- Regras e procedimentos de concessão de parcelamentos restringem a busca pela efetiva arrecadação;
- Irregularidades na concessão de parcelamentos;
- Ausência de continuidade na cobrança de créditos envolvidos em parcelamentos inadimplidos;
- Não implementação do protesto extrajudicial gratuito de Certidões de Dívida Ativa emitidas com razoável certeza do devedor;
- 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 117), 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:

- Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao ISS;
- Inexistência de publicação das medidas de combate à evasão e à sonegação de tributos;
- Inexistência de planejamento da fiscalização do ISS;
- Inexistência de procedimentos para fins de constituição do ISS na incorporação de empreendimentos novos;
- Inexistência de previsão legal que atribua responsabilidades na retenção do imposto de prestadores de serviços de outros municípios, que não comprovem de fato a existência de estabelecimento prestador;
- Inexistência de procedimentos fiscalizatórios com dados dos contribuintes de ISS junto às operadoras de cartões de crédito e débito;
- Lançamento do ISS na atividade de construção civil realizado em desconformidade com a legislação municipal.

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 legal para aplicação da alíquota máxima de IPTU, equivalente a 15%, a partir do sexto ano de descumprimento, pelo contribuinte, do prazo legal para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do imóvel;
- Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao IPTU;
- Cadastro imobiliário desatualizado;
- Ocorrência de imóveis cadastrados como sujeitos a tributação normal, sem lançamento de IPTU;
- Existência de processos de reconhecimento de imunidades de ITBI sobre transmissão de bens ou direitos de imóveis incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, anteriores ao exercício de 2012, sem constar comprovação documental de que a atividade preponderante do adquirente não se refere à compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil OU do lançamento de ofício do imposto;
- 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 artigo 11 da LRF, no artigo 30, III c/c os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, a seguir relacionados, que serão considerados para fins de avaliação ao longo do presente mandato:

- Não aplicação de alíquotas efetivas de ISS inferiores ao mínimo permitido pela LC 116/03;

- Existência de Planta Genérica de Valores devidamente revisada e instituída por lei;
- Realização da atualização monetária da base cálculo do IPTU por índices oficiais de inflação;
- Realização de fiscalização no ITBI, quanto aos arbitramentos de base de cálculo.

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, 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
FUNDO MUN SAÚDE MACAÉ	112	7	1
PREFEITURA MACAE	96	16	3
CAMARA MACAE	25	10	0
FUNDO MUN TRÂNSITO E TRANSPORTE MACAÉ	10	1	0
INSTITUTO PREVIDÊNCIA SERV MUN MACAÉ	8	6	1

Unidade Gestora	Total de Editais	Intempestivo	Posterior ao Certame
FUNDO MUN ASSIST SOCIAL MACAÉ	8	5	2
FUNDO ESP. DA CÂMARA MUNICIPAL DE MACAE	3	2	1
Total	262	47	8

Fonte: Peça 151

Verifica-se com base na análise dos dados apresentados pelo município mediante o sistema SIGFIS, que alguns editais não foram encaminhados dentro do prazo previsto na Deliberação TCE-RJ nº 312/21, 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 esmerado 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 acompanho.

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 artigo 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 n.º 09, de 15/12/2021.

De acordo com o apresentado pelo município, no exercício de 2021, existiam 4 concessões vigentes. Entretanto, constatou-se que os 2 contratos relacionados a seguir não foram lançados no módulo de concessões do Sigfis, em inobservância ao previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/17:

Nº Contrato	Objeto
238/2005	Transporte por ônibus municipal
239/2005	Transporte por 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 n.º 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 28.07.2022, o Ministério Público de Contas destacou a importância da transparência da gestão fiscal e consignou uma ressalva, em seu segundo parecer, em face de não estarem disponíveis 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 Macaé (<https://macae.rj.gov.br>) constatou-se que a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo, os Relatórios Analíticos e os respectivos Pareceres Prévios deste Tribunal (Contas de Governo) não se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência.

Dessa forma, o Município não está atendendo o disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00. Fato que será qualificado como Improriedade acompanhada de Determinação neste parecer ministerial.

De fato, em consulta ao sítio eletrônico do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Macaé (<https://macae.rj.gov.br>), constam apenas o relatório de Prestação de Contas da Controladoria Geral do município. 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 artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as Contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a apreciação final da Câmara Municipal;

Considerando que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas 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 n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos municípios jurisdicionados;

Considerando que a Lei Complementar Estadual n.º 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 a incorreta aplicação dos recursos dos royalties, em inobservância ao artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13, sendo, contudo, acolhidas as razões de defesa apresentadas;

Considerando a Emenda Constitucional n.º 119/22, que isentou administrativamente os agentes políticos que não aplicaram os percentuais mínimos de gastos com educação nos exercícios de 2020 e 2021;

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 ressalvados, manifestando-me, desse modo, em **DESACORDO** com o Corpo Instrutivo e **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Ministério Público de Contas – MPC, sendo minhas divergências:

Em relação ao Corpo Instrutivo:

- ✓ A principal divergência com o Corpo Instrutivo está na proposta, de mérito de julgamento, pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas do Governo, em face do pagamento de dívidas, à conta de recursos de royalties, não excetuadas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13, cuja discordância expus no subitem V.1.2 deste Relatório;
- ✓ Em face da divergência anterior, discordo da Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão proferida no presente processo;
- ✓ Entendo pertinente a inclusão de Ressalva (nº 06), com a respectiva Determinação, sugerida pelo Ministério Público de Contas, relacionada à Transparência Fiscal.

Em relação ao Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial - MPE:

- ✓ 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);

- ✓ 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 Ministério Público Especial:

- ✓ Não entendo pertinente a inclusão de item adicional à Comunicação ao responsável pelo controle interno do município, uma vez o órgão certificou a regularidade das contas apresentadas e informou adequadamente as ações e providências visando a corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas.

Dessa forma e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Governo do Município de Macaé, relativas ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Welberth Porto de Rezende, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO:**

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 1

Divergência entre o saldo do patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 840/16.

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 possuem natureza assistencial.

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 Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb concluiu pela irregularidade das contas apresentadas pelo município, relativas ao exercício em análise.

DETERMINAÇÃO Nº 3

Observar os apontamentos levados a efeito pelo Conselho em seu parecer sobre as contas do Fundo, em atenção ao que dispõe a Lei Federal n.º 14.113/20.

RESSALVA Nº 4

Despesas classificadas na função 10 – Saúde, que não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por estarem em desacordo com os artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 4

Observar a correta classificação das despesas com ações e serviços públicos de saúde, em atendimento aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

RESSALVA Nº 5

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

RESSALVA Nº 6

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

DETERMINAÇÃO Nº 6

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.

RRESSALVA Nº 7

Foi constatado o pagamento de dívidas, à conta de recursos de *royalties*, não excetuadas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13, resultando em despesas vedadas pelo artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89.

DETERMINAÇÃO Nº 7

Observar o cumprimento do artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89 c/c Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13 quando da realização de gastos com recursos das compensações financeiras pela exploração do petróleo e gás natural.

RECOMENDAÇÃO

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 artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de **MACAÉ**, 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 artigo 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.

III – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, ao **atual Prefeito Municipal de MACAÉ**, 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 artigo 212 da Constituição Federal no exercício de 2021, 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\$29.435.315,30**;
- 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 artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação de suas contas;

- 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 n.º 8.987/95), e concessões administrativas e patrocinadas (parcerias público-privadas – PPPs, regidas pela Lei n.º 11.079/04) em observância ao previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/17, sob pena deste Tribunal pronunciar-se pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação de suas contas.

IV – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério da Saúde, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90.

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

GCS-3, em / /2022

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro-Substituto – Relator