



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ACÓRDÃO Nº 58886/2021-PLEN**

- 1 - PROCESSO:** 208345-8/2021
- 2 - NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL
- 3 - INTERESSADO:** BRENO JOSÉ DE SOUZA JUNQUEIRA
- 4 - UNIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPUCAIA
- 5 - RELATORA:** MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
- 6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** HENRIQUE CUNHA DE LIMA
- 7 - ÓRGÃO DECISÓRIO:** Plenário
- 8 - ACÓRDÃO:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do Plenário, por unanimidade, por EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO com DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÃO, COMUNICAÇÃO, EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO e ARQUIVAMENTO, nos exatos termos do voto do relator.
- 09- ATA Nº:** 42
- 10 - DATA DA SESSÃO:** 24 de novembro de 2021

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
Relatora

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Presidente

HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Procurador-Geral de Contas

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ Nº 208.345-8/21
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPUCAIA
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO
EXERCÍCIO: 2020

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2020. GRAVES INFRAÇÕES ÀS NORMAS LEGAIS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE DEFESA.

PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. 02 (DUAS) IRREGULARIDADES. 14 (QUATORZE) IMPROPRIEDADES.

DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MPRJ. ARQUIVAMENTO.

O presente administrativo instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de Sapucaia, referente ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Senhor **FABRÍCIO DOS SANTOS BAIÃO**, chefe do Poder Executivo, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em **08/04/2021**, encaminhada por meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, tempestivamente, em atendimento ao disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado **ofício regularizador** (Processo TCE-RJ nº 211.539-4/21), adotando-se, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 30 (trinta) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nºs 017.147-3/21, 017.153-2/21 e 019.273-2/21.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 1ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 1ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação, em informação datada de 05/08/2021. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Sapucaia, com as irregularidades destacadas a seguir (fls. 1506/1508):

IRREGULARIDADE N.º 1

Deficit financeiro no montante de **R\$3.792.848,22**, ocorrido em 2020, término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IRREGULARIDADE N.º 2

O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II da Lei Federal n.º 9.717/98.

IRREGULARIDADE N.º 3

Não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2020, uma insuficiência de caixa no montante de R\$3.657.512,98.

A instrução da especializada sugeriu, também: (i) doze impropriedades; (ii) uma recomendação; (iii) três comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta e, por último, ao atual chefe do Poder Legislativo) e (iv) expedição de ofício ao Ministério Público Estadual.

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

O Ministério Público junto a este Tribunal – MPE, representado pelo Procurador-Geral, Henrique Cunha de Lima, concordou parcialmente com a proposta do corpo instrutivo, acrescentando à irregularidade 2 da Especializada, outros pontos de natureza previdenciária que julga se encontrarem no rol das falhas consideradas graves, bem como mais uma impropriedade quanto ao tema transparência.

Concluiu o MPE, dessa forma, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação pela Câmara Municipal das Contas do chefe do Poder Executivo de Sapucaia com 3 (três) irregularidades, das quais se destaca a irregularidade de nº 2, que agregou falhas de natureza previdenciária não apontadas pelo corpo instrutivo, como mencionado:

IRREGULARIDADE N.º 2

Inobservância na gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 249 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98, no artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e nas demais normas pertinentes à boa gestão do RPPS, materializada pelos fatos a seguir destacados. Tal conduta: contraria o caráter contributivo e solidário do RPPS, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00; submete o Município ao pagamento de multa e juros moratórios; impede a obtenção ou renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que acarreta ao município (i) a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, (ii) o impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, e bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e (iii) a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras, nos termos do art. 7º Lei Federal nº 9.717/98, com efeitos danosos não só aos segurados do sistema, mas também à população municipal em geral; e pode, ainda, ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:

- a) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária retida dos servidores, competências mensais do exercício de 2020, devida ao Regime Próprio de Previdência de Social – RPPS (valores não recolhidos R\$49.610,14);
- b) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$1.866.822,21, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;
- c) Ausência de comprovação de que a Administração Municipal tenha adotada, em 2020, medidas para o equacionamento do déficit atuarial de R\$164.675.761,54 apurado na avaliação atuarial de 2020 com data focal 31.12.2019, a serem implementadas através de lei, nos termos dos artigos 53, 54 e 55 da Portaria nº 464/2018 do MF;
- d) Não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Regime Próprio de Previdência Social do Município no exercício de 2020 (último CRP foi obtido em 30.01.2019, com validade vencida desde 30.07.2019), tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

Por meio de decisão monocrática de minha autoria de 03/09/2021, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário.

Vencido o prazo legal sem atendimento ao Ofício PRS/SSE/CGC nº29.037/2021, a Coordenadoria Setorial de Prazos e Diligências – CPR, encaminha o processo para apreciação, como previsto no § 5º do art. 45 do Regimento Interno do TCE-RJ.

É O RELATÓRIO.

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

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. Trata-se de um dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira

estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de *Supreme Audit Institutions* (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei Complementar estadual nº 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado**⁵ e **dos Prefeitos dos municípios**⁶ submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da

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

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

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

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

⁵ Art. 36, LC 63/90.

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

administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

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

§ 3º - O Relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborada com base nos elementos colhidos no trabalho de auditoria financeira e orçamentária, e conterà, além da análise dos balanços apresentados, informações que auxiliem a Assembleia Legislativa na apreciação dos reflexos da administração financeira e orçamentária sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

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

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

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

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

finanças públicas, **sem prejuízo de análises individualizadas a serem realizadas quando das prestações de contas dos ordenadores de despesas (contas de gestão).**

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

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **juízo das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

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

(I)

GESTÃO PÚBLICA

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

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

1.1 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento do Município de Sapucaia para o exercício de 2020 foi aprovado pela Lei nº 2.838, de 22 de janeiro de 2020 - LOA, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$94.824.279,88 (fls. 06/13).

1.1.1 Retificações orçamentárias

O artigo 6º da LOA autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares em montante de até 5% (cinco por cento) do total fixado para a despesa. Posteriormente, o artigo foi alterado pela Lei Municipal nº 2.843/20 (fl. 14), passando o limite para 6% (seis por cento). Mais adiante, as Leis Municipais nºs 2.851/20 (fl. 16) e 2.872/20 (fl. 17), acrescentaram ao limite mais 5% (cinco por cento), cada uma, passando, portanto, o limite final para abertura de créditos adicionais para 16% (dezesesseis por cento).

Isto posto, verifica-se que as alterações orçamentárias realizadas em 2020 podem ser assim resumidas:

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	17.761.542,67
		Excesso - Outros	534.000,00
		Superávit	270.000,00
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			18.565.542,67
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			3.470.630,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			15.094.912,67
(D) Limite autorizado na LOA			15.171.884,78
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 06/13 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA - Quadro A.1 - fls. 18.

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

Quanto à abertura de créditos adicionais com base em leis autorizativas específicas, o corpo técnico informa que, conforme evidenciado no QUADRO A.2, fl. 1120, os créditos adicionais foram abertos **respeitando os limites** estabelecidos nas respectivas leis.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de déficit financeiro:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	88.454.373,38
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	88.454.373,38
IV - Despesas empenhadas	81.725.432,54
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	2.510.689,78
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	84.236.122,32
VII - Resultado alcançado (III-VI)	4.218.251,06

Fonte: prestação de contas de governo de 2019, processo TCE-RJ nº.210.883-4/2020; Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 311/318 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls.319/381, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 551/553 e Balanço financeiro do RPPS - fls. 554..

Considerando que a execução orçamentária ao final do exercício apresentou resultado positivo de R\$4.218.251,06, **o corpo instrutivo, em face do equilíbrio orçamentário constatado, considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.**

Verificou-se, ainda, a abertura de créditos adicionais extraordinários no valor total de R\$1.702.000,00 (fl. 1120), cuja análise desenvolvida pela instância técnica revela a não comprovação de que tais instrumentos tenham sido levados à ciência do Poder Legislativo, conforme determina o artigo 44 da Lei Federal nº 4.320/64, **o que será considerado como impropriedade e determinação.**

Em conclusão, a Constituição Federal determina, no inciso V do artigo 167, que os créditos suplementares e especiais carecem de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos

correspondentes. Nesse sentido, conforme apurado, tanto com relação à autorização legislativa quanto no que concerne às fontes de recursos, **verifica-se o atendimento do preceito constitucional.**

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	94.824.279,88
(B) Alterações:	52.112.570,11
Créditos extraordinários	1.702.905,00
Créditos suplementares	24.150.210,67
Créditos especiais	26.259.454,44
(C) Anulações de dotações	18.732.610,67
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	128.204.239,32
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada, consolidado – Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64	128.204.239,32
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 319/381, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 18 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 1120.

1.1.2 Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2020, os seguintes resultados:

- i. **Resultado orçamentário:** superávit de R\$ 6.728.940,84.

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	98.355.583,04	9.901.209,66	88.454.373,38
Despesas Realizadas	93.493.464,41	11.768.031,87	81.725.432,54
Superávit Orçamentário	4.862.118,63	-1.866.822,21	6.728.940,84

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 311/318, Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 319/381 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 551/553.

ii. Resultado da arrecadação: excesso de arrecadação de R\$3.531.303,16.

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	86.238.679,88	90.445.474,99	4.206.795,11	4,88%
Receitas de capital	410.000,00	580.300,00	170.300,00	41,54%
Receita intraorçamentária	8.175.600,00	7.329.808,05	-845.791,95	-10,35%
Total	94.824.279,88	98.355.583,04	3.531.303,16	3,72%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 311/318.

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

Com relação à receita tributária arrecadada diretamente pelo município, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 e 2015, de auditorias governamentais em todos os municípios jurisdicionados, com o objetivo de verificar a gestão dos impostos de competência municipal (ISS, IPTU e ITBI).

No exercício de 2020, foram realizados os respectivos monitoramentos, consubstanciados nos processos TCE-RJ n.ºs 225.284-9/20 (ISS) e n.º 225.285-3/20 (IPTU e ITBI), que identificaram ainda diversas pendências quanto à condução da boa gestão tributária, **o que será objeto de impropriedade e determinação em meu voto**, uma vez não estar sendo observado o disposto no art. 11 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF.

iii. Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 34.710.774,91.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	94.824.279,88	128.204.239,32	93.493.464,41	90.664.463,08	88.675.176,05	72,93%	34.710.774,91

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 06/13 e Balanço Orçamentário Consolidado – fls. 382/384.

Nota: incluídas as despesas intraorçamentárias.

iv. Restos a Pagar

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

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2019				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	3.501.451,72	6.169.234,11	-	5.640.885,96	416.508,27	3.613.291,60
Restos a Pagar Não Processados	3.141.236,01	4.915.553,31	3.026.978,77	2.807.559,02	4.128.691,41	1.120.538,89
Total	6.642.687,73	11.084.787,42	3.026.978,77	8.448.444,98	4.545.199,68	4.733.830,49

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 382/384.

1.2 GESTÃO FINANCEIRA

O resultado financeiro do município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Câmara Municipal, foi apurado pelo corpo instrutivo como deficitário em R\$3.792.848,22, conforme demonstrado a seguir:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	19.880.051,83	11.711.347,49	6.503,79	685.114,50	7.477.086,05
Passivo financeiro	12.315.571,32	802.284,23	243.352,82	0,00	11.269.934,27
Déficit financeiro	7.564.480,51	10.909.063,26	-236.849,03	685.114,50	-3.792.848,22

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 1307/1308, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 555/558 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1190/1192.

Nota1: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores das consignações (R\$ 2.800.532,63), dos Serviços da Dívida a Pagar (R\$ 57.099,84) registrados no Anexo 17 Consolidado (414/415), dos restos a pagar do exercício conforme Balanço Financeiro Consolidado (fls. 394/395), R\$ 4.724.108,36 e os valores dos restos a pagar de exercícios anteriores registrados no Balanço Orçamentário Consolidado, de R\$ 4.733.830,49 (fls. 382/384), totalizando R\$ 12.315.571,32.

Nota2: os valores ajustados pelo corpo instrutivo no cálculo do passivo financeiro ocorreram em razão de não restarem consignados no Balanço Patrimonial, cujos dados não correspondem ao evidenciado na Demonstração da Dívida Flutuante – DDF (fls. 414/415) no Balanço Financeiro Consolidado (fls. 394/395) e no Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 382/384).

Nota3: registra-se que o corpo instrutivo ainda pontou que “*não será efetuado nenhum ajuste referente a despesas não contabilizadas, bem como existência de termos de Reconhecimento/Confissões de Dívidas não empenhados ou cancelamentos indevidos de passivos, uma vez que não foram identificados tais fatos na documentação apresentada.*”

Sobre o tema, a Especializada assim se manifesta (fl. 1443):

Verifica-se que o Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro não foi encaminhado, provavelmente pela ausência de controle por parte do município quanto às fontes por origem e destinação de recursos.

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

Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de **SAPUCAIA não alcançou o equilíbrio financeiro** no final do mandato, não sendo observado o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Destaca-se que foi emitido alerta nas Prestações de Contas de Governo dos exercícios anteriores, 2017, 2018 e 2019, informando ao Gestor que, persistindo a situação de reiterados *deficit* até o final de seu mandato, o Tribunal se pronunciará pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas.

Desta forma, este item constará na conclusão do presente relatório como **Irregularidade e Determinação n.º 1**.

Faz-se ainda necessário emitir um **alerta** ao atual gestor para que tome ciência do *deficit* financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar nos próximos exercícios pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas. Desta forma, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela LRF, de forma a não prejudicar futuros gestores.

Adiante, apresenta-se a evolução do resultado do superavit/deficit financeiro do município:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2016	2017	2018	2019	2020
-8.326.012,41	-5.102.566,06	-12.515.395,31	-12.726.588,41	-3.792.848,22

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 – processo TCE-RJ n.º 210.883-4/2020 e quadro anterior.

No mesmo sentido também se posicionou o Ministério Público Especial ao opinar pela irregularidade deste item, como se verifica no parecer de 31/08/2021 (fl. 1534):

A instrução técnica, propõe que tal ocorrência seja objeto de irregularidade, acompanhada de determinação e de alerta ao atual prefeito de que a persistência de déficit financeiro durante a sua gestão poderá acarretar a rejeição das contas no último exercício financeiro do mandato.

O *Parquet* de Contas concorda com o encaminhamento alvitrado pelo corpo técnico.

Importa relembrar, preliminarmente, que o Responsável pelas contas não apresentou razões de defesa, embora tenha sido validamente chamado, consoante decisão monocrática de 03/09/2021.

Quanto ao mérito, alinho-me às propostas do corpo instrutivo e do MPE. O déficit financeiro registrado em 31/12/2020, indica a não observância ao artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – *Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF*, agravada pelo fato de ser o exercício de 2020 o último ano de mandato do chefe do Poder Executivo Municipal.

Como pontuado pelas instâncias instrutivas, esta Corte vem alertando o gestor desde o início de seu mandato sobre os déficits financeiros que vinham se consumando, conforme se verifica nas respectivas prestações de contas de governo.

Desse modo, a resultado financeiro deficitário ora constatado será objeto de **irregularidade e determinação em meu voto, acompanhado de alerta ao atual prefeito de que a persistência de déficit financeiro durante a sua gestão poderá acarretar a rejeição das contas no último exercício financeiro do mandato.**

Acrescento, ainda, que a ausência de encaminhamento do quadro do superávit/déficit financeiro por fontes de recursos, também apontado pelo corpo instrutivo, **será considerada impropriedade com determinação.**

1.3 ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS AO EIXO TEMÁTICO “GESTÃO PÚBLICA”

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

1.3.1 Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é um dos pilares fundamentais do exercício da função de controle, vindo em auxílio às atribuições desta Corte. Sobre o tema o corpo técnico assim se pronuncia (fls.1501/1505):

Desta maneira, visando o aperfeiçoamento da atuação do controle do município, ressalvas apontadas nesta instrução deverão ser objeto de acompanhamento e correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno do Poder com o objetivo de inibi-las no decurso do próximo exercício.

Neste sentido, o chefe do órgão de controle interno deverá ser **comunicado**, para que o mesmo 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 estas 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.

Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (fl. 1041/1042), apurou que das 24 (vinte e quatro) determinações expedidas pelo Tribunal nas contas do município referentes exercício de 2019, 8 (oito) foram consideradas cumpridas, 16 (dezesesseis) foram cumpridas apenas parcialmente.

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria acostado à fl. 1040 opina expressamente pela regularidade com ressalvas das contas do chefe de governo do município de Sapucaia.

1.3.2 Sistema Previdenciário

O regime previdenciário do Município de sapucaia apresentou, em 2020, resultado deficitário de R\$1.866.822,21, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	9.901.209,66
Despesas previdenciárias	11.768.031,87
Déficit	-1.866.822,21

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 551/553.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

O corpo instrutivo entende que o déficit previdenciário ora constatado deve ser alvo de irregularidade e determinação (fl. 1444).

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

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	2.380.526,65	2.330.916,51	49.610,14
Patronal	4.760.868,50	4.760.868,50	0,00
Total	7.141.395,15	7.091.785,01	49.610,14

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fls. 945/948.

Nota 1: De acordo com Nota Explicativa no Modelo 23 enviado (fls. 945/948), o valor de R\$49.610,14 não repassado se refere ao mês de janeiro de 2020.

Sobre a matéria, o corpo instrutivo conclui que o não repasse das contribuições previdenciárias dos servidores municipais, no valor de R\$49.610,14, deve ser considerado como irregularidade, conforme se observa à fl. 1446:

Constata-se que o Poder Executivo não vem efetuando regularmente o repasse para o RPPS das contribuições retidas dos servidores, contrariando o disposto no inciso II, do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98, fato que poderá comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime próprio de previdência.

Importante destacar que o não repasse da contribuição retida dos servidores configura grave infração à norma legal podendo, inclusive, tal conduta pode ser enquadrada como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro.

Dessa forma, o não repasse da contribuição retida dos servidores, referente aos servidores vinculados ao RPPS, será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 1**.

O Ministério Público Especial, por sua vez, acolhe a irregularidade proposta pela Especializada, contudo, acrescenta outros pontos que considera como graves infrações às normas legais, conforme se observa na conclusão à fls. 1597/1598:

IRREGULARIDADE Nº 2

Inobservância na gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 249 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98, no artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e nas demais normas pertinentes à boa gestão do RPPS, materializada pelos fatos a seguir destacados. Tal conduta: contraria o caráter contributivo e solidário do RPPS, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00; submete o Município ao pagamento de multa e juros moratórios; impede a obtenção ou renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que acarreta ao município (i) a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, (ii) o impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, e bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e (iii) a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras, nos termos do art. 7º Lei Federal nº 9.717/98, com efeitos danosos não só aos segurados do sistema, mas também à população municipal em geral; e pode, ainda, ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:

- a) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária retida dos servidores, competências mensais do exercício de 2020, devida ao Regime Próprio de Previdência de Social – RPPS (valores não recolhidos R\$49.610,14);
- b) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$1.866.822,21, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;
- c) Ausência de comprovação de que a Administração Municipal tenha adotada, em 2020, medidas para o equacionamento do déficit atuarial de R\$164.675.761,54 apurado na avaliação atuarial de 2020 com data focal 31.12.2019, a serem implementadas através de lei, nos termos dos artigos 53, 54 e 55 da Portaria nº 464/2018 do MF;
- d) Não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Regime Próprio de Previdência Social do Município no exercício de 2020 (último CRP foi obtido em 30.01.2019, com validade vencida desde 30.07.2019), tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

Pois bem. Inicialmente passo a analisar a irregularidade proposta pelo corpo instrutivo, que se refere ao não repasse de contribuições previdenciárias do servidor municipal, no valor de R\$49.610,14.

Como apontado na instrução, tal quantia se refere à competência do mês de janeiro de 2020, como resta consignado nos demonstrativos de fls. 9445/948. Neste mesmo documento, observo que as contribuições previdenciárias posteriores tanto da parte do servidor quanto da parte patronal foram integralmente recolhidas. Verifico ainda, como será demonstrado adiante, que o município efetuou todos os recolhimentos das parcelas dos débitos juntos ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais, bem como realizou o pagamento de todas as contribuições previdenciárias do Regime Geral de Previdência.

Todos esses fatores indicam o compromisso do município com o recolhimento das contribuições previdenciárias durante o exercício de 2020, que totalizaram pagamentos na ordem de R\$9.544.015,37. Tal fato, revela que a contribuição não paga, no valor de R\$49.610,14 referente ao mês de janeiro, correspondente a 0,4% de todo o valor pago no exercício, não pode ser considerada como ato deliberado do chefe do Poder Executivo a macular as contas do exercício. Alia-se a isto, o fato de que, como assinala o demonstrativo de fl. 948, a referida contribuição previdenciária é de responsabilidade do Fundo Municipal de Saúde.

Dessa forma, discordo das propostas do corpo instrutivo e do Ministério Público Especial, e faço constar tal falha como **impropriedade a ser acompanhada de respectiva determinação**.

Em prosseguimento, tecerei comentários sobre os três pontos incluídos pelo Ministério Público Especial sobre o tema, os quais transcrevo novamente:

(..)

b) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$1.866.822,21, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

c) Ausência de comprovação de que a Administração Municipal tenha adotada, em 2020, medidas para o equacionamento do déficit atuarial de R\$164.675.761,54 apurado na avaliação atuarial de 2020 com data focal 31.12.2019, a serem implementadas através de lei, nos termos dos artigos 53, 54 e 55 da Portaria n.º 464/2018 do MF;

d) Não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Regime Próprio de Previdência Social do Município no exercício de 2020 (último CRP foi obtido em 30.01.2019, com validade vencida desde 30.07.2019), tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei n.º 9.717/98.

As anotações do MPE sobre a matéria previdenciária, já foram por mim enfrentadas na prestação de contas de governo de Italva (processo TCE-RJ nº 208.237-5/21), oportunidade em que afastei as irregularidades propostas e votei pela emissão de ressalvas às contas, sendo desnecessário reproduzir a tese defendida naquele processo, cujo voto, aprovado pelo Plenário em 27/10/2021, encontra-se disponível no *site* desta Corte.

Nesta linha, considero os fatos apontados pelo *Parquet* como **impropriedade e determinação**.

Vencida esta etapa, verifico que o Poder Executivo municipal efetuou os pagamentos dos parcelamentos dos débitos previdenciários perante o RPPS, conforme quadro a seguir, baseado nos dados extraídos do Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS - Modelo 26:

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)
1305/2018	03/12/2018	195.555,02	78.222,00	117.333,02	0,00
1306/2018	03/12/2018	1.253.194,34	0,00	250.638,84	0,00
1307/2018	03/12/2018	1.821.469,15	0,00	151.789,10	0,00
1308/2018	03/12/2018	393.104,08	0,00	235.862,56	0,00
288/2019	04/04/2019	3.389.188,10	790.810,58	790.810,58	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) fls. 953.

Nota: De acordo com Nota Explicativa às fls. 954, nos valores recebidos no exercício em análise (B) relativos aos Termos nºs 1305/18, 1306/18, 1307/18 e 1308/18, estão inclusos pagamentos antecipados de parcelas vincendas e, nos Termos nºs 1306/18, 1307/18 e 1308/18, os valores devidos no exercício em análise (A) foram quitados no exercício anterior.

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

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	482.547,86	482.547,86	0,00
Patronal	1.178.871,92	1.178.871,92	0,00
Total	1.661.419,78	1.661.419,78	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) - fls. 949/952.

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

Já no que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, obtido mediante pesquisa realizada no *site* <http://www.previdencia.gov.br>, a instrução informa que o município de Sapucaia se encontra em situação irregular, sendo o último CRP válido até 05/05/2017, considerando esse fato como impropriedade e determinação.

Tal fato já foi por mim tratado anteriormente quando da análise dos recolhimentos das contribuições previdenciárias dos servidores municipais no início do item 1.3.2. e será considerado como **impropriedade e determinação**.

Ao ensejo da conclusão deste tópico acerca do sistema previdenciário municipal, o corpo técnico teceu as seguintes considerações quanto à avaliação atuarial do RPPS (fls. 1449/1450):

Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 955/1018) referente a Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada, no qual consta como resultado um **deficit atuarial** de R\$164.675.761,54.

Diante disso, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (fls. 1020) informando que está em fase de contratação empresa especializada na área atuarial, para que seja tomada a melhor decisão visando sanar as pendências atuariais encontradas. Assim, entende-se que até o momento nenhuma medida de fato foi adotada pelo Município com vistas a eliminar o citado deficit atuarial, considerando que o Relatório apresentado possui como data-base 31/12/2019, cujos resultados foram apresentados em março de 2020.

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

Acompanho a Especializada para considerar tal falha como **impropriedade e determinação**.

1.3.3 Transparência na Gestão Fiscal

A transparência na gestão fiscal, um dos pilares sobre os quais se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se presentemente regulamentada, também, pela Lei Complementar n.º 131/2009, pelo Decreto Federal n.º 7.185/2019 e pela Lei Federal n.º 12.527/2011.

O corpo instrutivo não teceu qualquer comentário a respeito do tema. Contudo, o Ministério Público Especial – MPE, analisou a matéria (fls. 1590/1594), na qual restou evidenciado que o município não está atendendo ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, o que me faz acompanhar o MPE no que concerne a esta matéria, **sendo objeto de impropriedade e determinação em meu voto.**

1.3.4 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

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

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Sapucaia:

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

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

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, deveria 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 foi apresentado às fls. 1023. No entanto, a Controladora Geral do Município informa que assumiu o cargo em janeiro de 2021 o que tornou comprometido certificar se as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. Dessa forma, considera-se que as devidas apurações não foram realizadas, em desacordo com o previsto no art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 3.**

Como se observa no texto técnico, as comprovações das evidências que garantem a fidedignidade das ações desenvolvidas nas diversas áreas de atuação municipal, bem como as respostas aos quesitos dos questionários correspondentes, ambos necessários à correta apuração do IEGM, não foram efetivadas pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo. Dessa forma, tal falha será considerada como **impropriedade acompanhada da respectiva determinação na conclusão.**

(II)

APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

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

Nesse sentido, importante evidenciar, preliminarmente, que a RCL do Município de Sapucaia atingiu o montante de **R\$87.990.714,00**, de acordo com o processo TCE-RJ nº 208.121-0/21, referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020.

2.1 Dívida Pública

Compete privativamente ao Senado Federal, como disposto nos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal, estabelecer os limites da dívida consolidada dos Municípios, das operações de crédito externo e interno, das concessões de garantia da União em operações de crédito e da dívida mobiliária.

2.1.1 Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no Demonstrativo da Dívida Consolidada, do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2020, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%:

Especificação	2019	2020		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	6.656.193,10	6.367.432,60	5.615.531,80	3.741.387,00
Valor da dívida consolidada líquida	3.867.870,50	-1.507.714,30	-6.873.156,90	-5.533.750,30
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	5,21%	-2,01%	-8,57%	-6,29%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 210.883-4/2020 e processo TCE-RJ n.o 208.121-0/21, RGF - 3º quadrimestre de 2020.

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

À luz dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito, não terem sido concedidas garantias. No tocante à Alienação de Ativos, verificou-se a arrecadação de R\$167.200,00, que, no entanto, não foram utilizados no exercício, permanecendo como saldo financeiro a aplicar (fl. 1452).

2.2 GASTOS COM PESSOAL

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

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

Descrição	2019				2020					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	48,74%	50,07%	37.777.639,87	50,86%	39.394.387,93	52,40%	40.185.212,19	50,12%	43.203.407,23	49,10%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º210.883-4/2020, e processos TCE-RJ n.os 219.208-1/20, 230.543-0/20 e 208.121-0/21 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020.

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

2.3 GASTOS COM EDUCAÇÃO

Inicialmente, cabe destacar que, consoante decisão proferida em resposta à consulta objeto do processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, ficou estabelecido que na base de cálculo para aferição do limite mínimo de gastos com educação será considerada a despesa paga, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB.

Desse modo, no exercício de 2020, o município de Sapucaia aplicou na educação um montante total de R\$17.029.944,70, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
17.109.848,73	17.093.492,26	17.029.944,70

Fonte: Quadros C.1, C.2 e C.3 - fls. 601/621.

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

Destaca a instrução que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas totalizaram R\$ 58.511.369,71 (fl. 1458).

2.3.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2020:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – EDUCAÇÃO BÁSICA

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	6.440.210,63
Educação infantil	365 – Ensino infantil	101.498,56
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00
	306 – Alimentação	0,00
	Demais subfunções	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		
(a) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		6.541.709,19
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB		
Descrição		Despesa Paga R\$
(b) Despesas realizadas com ensino da fonte FUNDEB		9.602.190,72
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE		
(c) Total das despesas com ensino (a + b)		16.143.899,91
(d) Ganho de Recursos FUNDEB		439.147,35
(e) Total das despesas registradas como gasto em educação (c - d)		15.704.752,56
(f) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)		0,00
(g) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00
(h) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (e - f - g)		15.704.752,56
(i) Receita resultante de impostos		58.511.369,71
(j) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		26,84%

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 601/621, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 311/318, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 622/627, Relatório Analítico Educação – fls. 1320/1327 e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 661.

Nota 1 - (linha d): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$439.147,35.

Nota 2: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, 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.

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

Além disso, observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 167 da Lei Orgânica Municipal, que, de igual forma, é de 25% das receitas de impostos e transferências de impostos.

No que concerne ao repasso dos recursos à área de educação, conforme disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996), a instrução consignou os seguintes comentários (fl. 1461):

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

O artigo 69 da LDB estabelece uma série de regras e prazos para transferência dos recursos arrecadados ao órgão responsável pela educação, bem como sanções e responsabilização pelo atraso. Neste sentido, faz necessário a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro para implementação de tais regras.

De acordo com a documentação apresentada pelo jurisdicionado às fls. 628/655, verifica-se que o município cumpriu as regras estabelecidas no § 5º do artigo 69 da LDB.

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

Por fim, cabe chamar a atenção para as **mudanças na metodologia de apuração dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE), decorrentes da promulgação da Lei Complementar Estadual nº 196, de 14 de outubro de 2021**, que, dentre outras providências, redefiniu as despesas que são computadas e as que não são computadas para fins de cálculo do limite constitucional

com manutenção e desenvolvimento do ensino, **expandindo a lista original contida na Lei de Diretrizes de Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996)**. Confira-se a íntegra da Lei Complementar nº 196/2021:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º Para fins desta Lei, as despesas realizadas consideradas para o cálculo do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE – serão aquelas

estabelecidas nos Manuais de Demonstrativos Fiscais aprovados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII – pagamento de multas e juros;

VIII – pensões especiais e aposentadorias;

IX – V E T A D O .

X – restituições ou devoluções de saldo de convênios.

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

Art. 5º V E T A D O .

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

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.⁹

Tendo em vista a mudança da metodologia do cálculo do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, até então adotada por esta Corte de Contas, e considerando que ela repercutirá na apreciação das Contas de Governo, fiz constar na parte dispositiva do voto do Processo TCE-RJ nº 209.388-7/21, determinação dirigida à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, para que instaurasse **procedimento autônomo**, visando à adoção das seguintes medidas: (i) realização de estudo quanto ao sentido e extensão da aplicação da LC nº 196/2021, que expandiu a lista original contida na Lei de Diretrizes de Bases da Educação – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;¹⁰ (ii) analise os impactos da referida lei sobre a **metodologia** a ser adotada nas próximas contas, diante do entendimento firmado nos processos TCE-RJ nº 100.797-7/18 e 200.420-9/18; e (iii) elabore Nota Técnica, a fim de uniformizar a metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, submetendo à apreciação plenária, precedida de manifestação do Ministério Público Especial.

2.3.2 FUNDEB

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

Em face das mudanças normativas a respeito do FUNDEB, aprovadas no exercício de 2020 para vigor a partir de 2021, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários (fl. 1462):

Em 2020 houve duas significativas mudanças na legislação em relação ao Fundeb. A Emenda Constitucional nº 108, de 26.08.2020, alterou o disposto pela EC nº 53/06, assim como a Lei

⁹ Grifos não contidos no original.

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

Federal nº 14.113, de 25.12.2020, alterou sua regulamentação, tendo revogado a Lei Federal nº 11.494/07, com efeitos a partir de 01.01.2021, à exceção do art. 12 desta última. Nos tópicos seguintes serão abordadas as questões que serão impactadas com tais mudanças a partir da análise da prestação de contas de governo do município do exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022.

Tal fato será objeto de Comunicação ao atual Prefeito do município, na conclusão.

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

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

Sobre o tema o corpo instrutivo registra o seguinte (fl. 1467):

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 210.883-4/2020) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2019 um superavit financeiro de R\$ 7.713,88, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

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

Verifica-se que o valor foi utilizado no exercício de 2020, porém sem a abertura de crédito adicional, conforme declaração às fls. 660, em desacordo, portanto, com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

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

Em consonância ao assinalado pela Especializada, a ausência de abertura de crédito adicional para a utilização do superávit do Fundeb do exercício anterior, será objeto de **impropriedade e determinação em meu voto**.

b) Total dos recursos do fundo em 2020

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	9.973.049,91
Aplicação financeira	1.097,12
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do Fundeb	9.974.147,03

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 311/318.

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

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	9.973.079,91
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	9.533.902,56
Diferença (ganho de recursos)	439.147,35

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 311/318.

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

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, **a**

aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB		
Descrição	Valor - R\$	
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício		9.973.049,91
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb		1.097,12
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)		9.974.147,03
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	9.602.190,72	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	7.713,88	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	
(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)		9.594.476,84
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)		96,19%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 311/318, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 601/621, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 716/717, Relatório Analítico Educação – fls. 1320/1327 e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 210.883-4/2020.
Nota: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$ 1.314,00), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite naqueles exercícios.

Diante disso, em conclusão, verifica-se que foi atendida a norma do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2020.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

As aplicações de recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2020, são demonstradas no quadro a seguir (fl. 1465):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	8.650.587,37
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	8.650.587,37
(E) Recursos recebidos do Fundeb	9.973.049,91
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	1.097,12
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	9.974.147,03
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	86,73%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 656/659 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 311/318.

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

e) Resultado financeiro para 2021

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida conforme quadro elaborado pela instância técnica, que reproduzo a seguir (fl. 1470):

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2019	7.713,88
(+) Receita do Fundeb recebida em 2020	9.973.049,91
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020	1.097,12
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2020 (2)	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020	1.314,00
= Total de recursos financeiros em 2020	9.983.174,91
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020	10.051.163,14
= Déficit Financeiro Apurado em 31/12/2020	-67.988,23

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 210.883-4/2020, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 311/318, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 601/621, Quadro D.2 – fls. 661 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB – fls. 716/717.

O corpo técnico ainda teceu os seguintes comentários acerca do valor que foi apurado para o déficit financeiro do FUNDEB do município de Sapucaia:

O *deficit* financeiro para o exercício de 2021, apurado no quadro anterior – R\$67.988,23, não está em consonância com o *superavit* financeiro registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 – R\$55.782,86, fls. 961, o que indica o pagamento de despesas com recursos próprios.

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

A falha apontada pela instância técnica, será indicada como **impropriedade e determinação na conclusão**.

Destaco também que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, por meio do parecer anexado às fls. 718/720, manifestou-se pela aprovação das contas do exercício de 2020, conforme previsto no art. 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei nº 11.494/07.

2.4 GASTOS COM SAÚDE

A Lei Complementar nº 141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição da República, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu ainda quais as despesas são consideradas para tais fins.

A esta Corte, em resposta à consulta formulada nos autos do Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, bem como, posteriormente, no processo TCERJ nº 106.738-5/19, decidiu que, a partir das contas de 2020, seriam consideradas, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC nº 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa.

Nesse sentido, no processo em análise, para fins de aferição do cumprimento do limite das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS - art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC nº 141/12), **serão consideradas as despesas liquidadas acrescidas dos restos a pagar não processados até o limite da disponibilidade de caixa ao final do exercício, devidamente comprovada no Fundo de Saúde**.

Em seguida, apresenta-se, de forma resumida, o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde indicando o total gasto pelo município na saúde e o total considerado para fins de limite (fl. 1475):

Descrição	Valor - R\$	
Despesas gerais com saúde	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
(A) Despesas correntes	23.383.736,07	975.949,03
Pessoal e Encargos Sociais	10.707.639,07	254.360,93
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	12.676.097,00	721.588,10
(B) Despesas de capital	881.173,09	330.145,40
Investimentos	881.173,09	330.145,40
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	24.264.909,16	1.306.094,43
(D) Total das despesas com saúde	25.571.003,59	
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	11.262.574,51	646.754,66
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	8.006.405,65	332.411,67
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	3.256.168,86	314.342,99
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	0,00
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	300.474,66
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	358.865,11
(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	3.252.910,24	0,00
(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)	14.515.484,75	1.306.094,43
(M) Total das despesas com saúde não computadas	15.821.579,18	
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	9.749.424,41	

Fonte: Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 721/777 e 1232/1237, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 778/818, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 819/941 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 879/889.

Nota: o município inscreveu o montante de R\$ 358.865,11 em restos a pagar não processados e R\$ 300.474,66 em restos a pagar processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foram considerados estes montantes como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2020, com as receitas definidas na Lei Complementar n.º 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl. 1476):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	58.511.369,71
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.265.182,12
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	57.246.187,59
DESPESAS COM SAÚDE	

(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	13.002.334,65
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	3.252.910,24
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	9.749.424,41
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	17,03%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 311/318, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 721/777 e 1232/1237, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 778/818, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 819/941, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 879/889 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 1316/1319.

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 acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2020 e 09/12/2020. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações possíveis, **o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).**

Registra-se que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com saúde.

No tocante à gestão dos recursos da saúde, a instrução ressalta que o respectivo montante, no valor de R\$25.571.003,59, foi totalmente repassado e gerido diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, tendo o município, portanto, cumprindo o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/12.

Quanto ao parecer do Conselho Municipal de Saúde, o corpo instrutivo destaca o seguinte (fl. 1477):

Verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde. No entanto, de acordo com a documentação às fls. 1258/1265, verifica-se que o Relatório Anual de Gestão – RAG de 2020 foi encaminhado ao mesmo para análise, porém ainda se encontrava em processo de apreciação pelo referido Conselho de Saúde.

Diante do exposto, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal, uma vez que o mesmo não motivou a ausência do referido parecer.

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

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

O Município de Sapucaia possuía, em 2019¹¹, 18.228 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Esse dispositivo limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Assim, considerando o preceito constitucional, verifica-se o seguinte limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo (fl. 1479):

LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	10.608.466,92
(B) TRANSFERÊNCIAS	51.922.666,92
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	62.531.133,84
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	4.377.179,37
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2020 (F + G)	4.377.179,37

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 923/930 e Anexo 11 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 533.

Por relevante, importa ressaltar que, nos termos da consulta instrumentalizada no Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, o Plenário desta Corte, em Sessão de 04/12/2019, revendo entendimento anterior sobre a base de cálculo para fins de apuração do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição, firmou jurisprudência no sentido de que a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deve compor a referida base.

Tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas e, considerando que tal posicionamento repercutirá na apreciação das Contas de Governo, o Plenário desta Corte determinou a expedição de ofício a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes dos

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

Poderes Executivos e Legislativos Municipais, alertando-os acerca da adoção da nova metodologia, que passará a ser observada a partir das prestações de contas de governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.

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

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

R\$

Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasso recebido (A)	Valor devolvido ao poder executivo (B)	Repasso apurado após devolução (C) = (A) - (B)
4.377.179,37	4.377.189,82	544.799,09	3.832.390,73

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 535 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – fls. 931/937.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária, o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2020 era de R\$4.377.179,37.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se o repasse em maior montante, o qual se verifica, inclusive, ter sido superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal.

Entretanto, verifica-se que houve a devolução, no exercício de 2020, ao Poder Executivo, do valor recebido acima do limite máximo permitido pelos incisos do artigo 29-A da CRFB, conforme análise do Balanço Financeiro da Câmara. Assim, fica observado o limite estabelecido na Constituição Federal, como demonstrado a seguir:

Orcamento final da Câmara	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao Poder Executivo (B)	Repasse apurado após devolução (C) = (A) - (B)
4.377.179,37	4.377.189,82	544.799,09	3.832.390,73

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 534/535 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – fls. 931/937.

2.6 APLICAÇÕES DOS RECURSOS PROVENIENTES DE ROYALTIES

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

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

Pois bem. A partir da análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as seguintes receitas de tal natureza recebidas pelo ente municipal em 2020 (fl. 1493):

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			6.508.282,49
Compensação financeira de recursos hídricos		220.744,52	
Compensação financeira de recursos minerais		22.722,30	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		6.264.815,67	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	6.039.116,72		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		

Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	225.698,95		
II - Transferência do Estado			2.245.273,67
III - Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			8.753.556,16
V - Aplicações financeiras			1.156,74
VI - Total das receitas (IV + V)			8.754.712,90

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 311/318.

Especificamente quanto às receitas de *royalties* decorrentes da aplicação da Lei Federal n.º 12.858/2013, o quadro a seguir demonstra o montante auferido pelo município de Sapucaia no exercício de 2020 (fl. 1493):

Receitas de Royalties - Lei Federal nº 12.858/2013	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal nº 12.858/2013	136.176,98

Fonte: Quadro F.3– fls. 922, 1177 e 1270/1278.

Além disso, as receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl. 1494):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		7.918.466,37
Pessoal e encargos	112.239,97	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	7.806.226,40	
II - Despesas de capital		1.214.406,02
Investimentos	1.214.406,02	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		9.132.872,39

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 890/906 e 1266/1269.

As informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em despesas não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13. O dispêndio com despesas de pessoal no valor de

R\$112.239,97, refere-se ao pagamento de remuneração a profissionais da educação, conforme se verifica na informação da instância instrutiva de fl. 1495.

O corpo instrutivo destaca ainda:

Cumprir registrar que, em sessão de 27/11/2019, nos autos do Processo de Consulta TCE/RJ nº 214.567-3/18, o E. Plenário deste Tribunal decidiu que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, deverão ser consideradas que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que veda a aplicação de recursos de *royalties* em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública) aplicam-se à 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; Participações Especiais – Lei Federal nº 9.478/97, art. 50.

Registra-se ainda, que além da mudança relatada anteriormente, a consulta consignou outras proposições a serem observadas, sendo os fatos comunicados aos gestores.

Não obstante, e por tratar-se de matéria relevante, na conclusão do presente será sugerida nova comunicação para que o gestor seja **alertado** quanto a implementação desta nova metodologia, a vigorar a partir das análises das contas de governo, referente ao exercício de 2021.

Dessa forma, farei constar da conclusão o **alerta** proposto pelo corpo instrutivo.

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

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

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos citados percentuais de recursos de *royalties* (fl. 3475):

Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos Royalties Previstos na Lei Federal nº 12.858/2013	136.176,98
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	34.044,25
Aplicação de Recursos na Saúde	34.044,24
% aplicado em Saúde	25,00%
Saldo a aplicar	0,00
Aplicação Mínima na Educação – 75%	102.132,74
Aplicação de Recursos na Educação	102.132,74
% aplicado em Educação	75,00%
Saldo a aplicar	0,00

Fonte: Quadro F.3 – fls. 1270/1278, Quadro C.1 – fls. 601 e Quadro E.2 – fls. 778.

Nota: De acordo com o Quadro F.3, não foram realizadas despesas com Educação e Saúde em 2020. No entanto, verifica-se, nos Quadros C.1 (fls. 601) e E.2 (fls. 778) de gastos com Educação e Saúde e respectiva documentação contábil comprobatória, uma aplicação nas áreas da educação e saúde superior ao montante recebido, depreendendo-se, dessa forma, que os recursos aplicados a maior são provenientes de outras fontes de royalties do município (recursos minerais, petróleo pela produção e/ou FEP). Diante da impossibilidade da exata aferição, tendo em vista a não segregação da fonte de recurso específica dos royalties provenientes da Lei nº 12.858/13 por parte do município, foram considerados no quadro acima os valores máximos a serem aplicados nas respectivas áreas.

Constata-se que o município aplicou 25,00% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na saúde e 75,00% na educação, **em atendimento ao § 3º do artigo 2º da mencionada legislação.**

Embora tenha sido verificado pela Especializada que foram aplicados recursos de *royalties* na área de educação e saúde, atendendo a legislação vigente, não foi possível identificar com propriedade a natureza dos *royalties* utilizados, visto que o município não criou fonte de recurso específica, o que será objeto de **impropriedade e determinação na conclusão.**

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

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

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

Sobre o tema, a instância técnica julga atendida a legislação pertinente, assim se manifestando (fl.1499):

Segundo o Quadro F.4. – Aplicação de Recursos da Cessão Onerosa (Modelo 21-A) e a documentação comprobatória encaminhada pelo Município (fls. 1279/1286), os recursos recebidos pelo Município (R\$765.266,19) foram empenhados, liquidados e pagos no próprio exercício de 2019, em sua totalidade em despesas previdenciárias, havendo apenas um cancelamento de restos a pagar não processados de R\$86,10, em 21/12/2020, o qual entende-se como imaterial diante do valor envolvido.

(III)

GESTÃO FISCAL

3.1 DESPESAS COM PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO

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

Analisando a documentação apresentada nos autos, o corpo instrutivo assim se manifestou (fl.1454):

De acordo com a documentação apresentada às fls. 1044/1052, verifica-se que foi editada a Lei Municipal nº 2.859/2020, alterando alguns artigos e revogando outros, corrigindo apenas erros

materiais da Lei Municipal nº 2.795, de 30/04/2019 (fls. 1310/1313). Assim, além da mencionada Lei ter sido editada em abril de 2019, em seu art. 13 consta que as despesas decorrentes da mesma estavam por conta do próprio orçamento vigente, respeitando o disposto no art. 16, incisos I e II e §1º, incisos I e II da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF.

Dessa forma, entende-se que não houve o descumprimento do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00, alterado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

3.2 OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ART. 42 DA LRF

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

Para fins de verificação do cumprimento ou não de tal dispositivo foram utilizados os dados enviados pelo município em cumprimento à Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (dados lançados pelo ente no SIGFIS). Com o intuito de proceder à ratificação de tais valores, procedeu-se à comparação dos mesmos com os dados contábeis.

Destaco, a seguir, os principais resultados alcançados pelo corpo instrutivo, apresentados às fls.1482/1489:

- a) foi apresentado, no relatório de Contratos, relativo aos contratos vigentes independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade, o valor total contratado de **R\$1.727.740,01** (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”, anexada às fls.1347), dos quais **R\$1.376.150,02** foram empenhados, sendo o montante de **R\$36.000,00** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) os contratos formalizados para medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo Federal nº 06/2020, **não foram considerados no cômputo do “total das obrigações contraídas”** na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com amparo no inciso II do §1º do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, incluído pelo Lei Complementar Federal nº 173/2020;
- c) foi apresentado, na planilha: “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020” (anexada às fls. 1348/1386), o valor total inscrito em RP Processado de **R\$1.258.565,74**. Em RP

não Processados foram inscritos **R\$966.042,40**, sendo o montante de **R\$1.583.630,39** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

d) o montante de **R\$171.335,24**, registrado na planilha complementar “RP’s COVID 19” (anexado às fls. 1387/1391), referente a inscrição em restos a pagar de despesas realizadas em ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 06/2020, **não foi considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas”** na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, amparado no inciso II, § 1º do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, incluído pela Lei Complementar Federal nº 173/2020;

e) Não houve registros de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em restos a pagar. “Despesas Realizadas não Inscritas em RP” (anexada à fl. 1392);

f) não houve registros de atos e/ou termos de reconhecimento ou confissão de dívida, ajuste de contas ou similares, referentes a despesas que não foram processadas em época própria, não integralmente pagas, empenhadas ou não informadas pelo município (fl. 1393);

g) as disponibilidades financeiras do município foram apresentadas pela instrução no quadro a seguir. A diferença entre os valores apresentados no SIGFIS e os contidos nas demonstrações contábeis (R\$4.670.098,60) foi objeto da **impropriedade e determinação**:

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2020 - QUADRO I

Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	19.880.051,83
(B) Regime Próprio de Previdência	11.711.347,49
(C) Câmara Municipal	6.503,79
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	685.114,50
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	7.477.086,05
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248	2.806.987,45
(G) Diferença (E-F)	4.670.098,60

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1307/1308, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1190/1192, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 555/558, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1345 e Planilha Disponibilidades Financeiras do SIGFIS/Del.248 fls. 1394.

h) de modo semelhante, no quadro seguinte são apresentados os encargos e despesas compromissadas a pagar em 31/12/2020, destacando-se a diferença de R\$ 1.542.532,23 entre os registros contábeis e os do SIGFIS, fato que motivou a **impropriedade e determinação** no relatório instrutivo:

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2020 - QUADRO II

Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	12.315.571,32
(B) Regime Próprio de Previdência	802.284,23
(C) Câmara Municipal	243.352,82
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	0,00
(E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20	171.335,24
(F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020	1.583.630,39
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F)	9.514.968,64
(H) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248	7.972.436,41
(I) Diferença (G-H)	1.542.532,23

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1307/1308, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1190/1192, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 555/558, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1345, Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/20, fls. 1348/1386, Planilha complementar RPs Covid-19, fls. 1387/1391 e Planilha de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 1395.

Nota 1: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores das consignações (R\$ 2.800.532,63), dos Serviços da Dívida a Pagar (R\$ 57.099,84) registrados no Anexo 17 Consolidado (414/415), dos restos a pagar do exercício conforme Balanço Financeiro Consolidado (fls. 394/395), R\$ 4.724.108,36 e os valores dos restos a pagar de exercícios anteriores registrados no Balanço Orçamentário Consolidado, de R\$ 4.733.830,49 (fls. 382/384), totalizando R\$ 12.315.571,32.

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

i) por fim, a verificação quanto ao cumprimento do artigo 42 da LRF se apresentou conforme os quadros apresentados a seguir, onde **se constatou o não atendimento aos preceitos do artigo 42 da LRF:**

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2020 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2020 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2020 C = (A-B)
7.477.086,05	9.514.968,64	-2.037.882,59
Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2020 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Suficiência de Caixa - 31/12/2020 - Art. 42 LRF E = (C-D)
-2.037.882,59	1.619.630,39	-3.657.512,98

Fonte: item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados - Quadro II e item (D) - Planilha de Avaliação do artigo 42, fls. 2269.

Nota: composição dos valores do item "D":

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		1.619.630,39	Todas as Planilhas constam em
Contratos Formalizados a partir de 01/05	36.000,00		

Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	1.583.630,39		anexo (fls. 1345/1396)
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	0,00		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

Diante do exposto, o corpo instrutivo assim conclui pela irregularidade das contas, nos seguintes termos (fl. 1489):

O demonstrativo acima evidencia que **não houve a observância** do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 pelo Poder Executivo.

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

O Ministério Público Especial corrobora com a proposta apresentada pelo corpo instrutivo e se manifesta pela irregularidade das contas, com se verifica à fl. 1536 do parecer ministerial:

Dessa forma, **acolho a sugestão do Corpo Técnico de Irregularidade e Determinação, com expedição de ofício ao Ministério Público Estadual a fim de lhe dar ciência e para que, no âmbito de sua competência, adote as medidas que entender cabíveis.**

A Lei Complementar Federal n.º 101/00 – *Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF*, impôs regras rígidas a serem observadas pelo chefe do Órgão ou Poder ao final de cada mandato. Dentre elas, o artigo 42 estabelece que nos últimos dois anos de mandato o gestor não poderá *contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

A análise desenvolvida pela instância técnica, corroborada pelo Ministério Público Especial, sinaliza o descumprimento da citada norma legal, tendo se verificado ao final do mandato do chefe do Poder Executivo **uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 3.657.512,98.**

Dessa forma, acompanho as propostas das instâncias instrutivas para considerar tal descumprimento à norma legal como **irregularidade acompanhada da respectiva determinação**.

3.3 MUDANÇA DA METODOLOGIA DA APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF

O corpo instrutivo registra que a metodologia utilizada na apuração do cumprimento do art. 42 da LRF será alterada para as contas de governo do exercício de 2024, a ser encaminhadas a esta Corte no ano de 2025, a saber:

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

Faz-se mister esclarecer que, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 8º, dispõe que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação; dessa forma, ao se apurar as disponibilidades de caixa que deverão suportar as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do final de mandato, faz-se necessário que se observe a vinculação dos recursos, a fim de dar cumprimento ao disposto no referido artigo.

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

Entende-se, ainda, que tal mudança na metodologia deve ser levada a efeito no exercício referente ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo municipal, ou seja, referentes às Contas de Governo do exercício de 2024, encaminhadas a este Tribunal em 2025, sendo, da mesma forma, aplicada na análise das prestações de contas anuais de gestão do exercício de 2024 do titular do Poder Legislativo, conferindo, dessa forma, um prazo razoável para que os gestores se adequem à nova metodologia.

Esclarece-se, ainda, que essa nova metodologia será aplicada, também, ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo estadual, referentes às Contas de Governo do exercício de 2022, encaminhadas a este Tribunal em 2023, sendo, da mesma forma, aplicada na análise das prestações de contas anuais de gestão do exercício de 2022 dos titulares dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, conforme o E. Plenário desta Corte decidiu nos autos do processo de prestação de contas de governo estadual, referente ao exercício de 2018 (Processo TCERJ 101.949-1/2019).

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

(IV)**SÍNTESE CONCLUSIVA**

O corpo instrutivo manifestou-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo do município de Sapucaia.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Henrique Cunha de Lima, acompanha a proposta da Especializada acrescentando, contudo, mais três pontos quanto ao tema previdenciário e uma impropriedade no que se refere a ausência de transparência fiscal.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos
Resultado Orçamentário	Consolidado: déficit de R\$ 4,8 milhões Sem o RPPS: déficit R\$ 6,7 milhões
Resultado Financeiro	Irregularidade. Déficit financeiro de R\$ 3,7 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	-6,29% no 3º semestre de 2020

Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	49,10% no 3º semestre de 2020
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	26,84%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	86,73%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	96,19%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	17,03%
Artigo 29-A	O montante transferido à Câmara respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.
Art. 42 da PRF	Irregularidade. Insuficiência de Caixa de R\$3,6 milhões.

(V)

DISPOSITIVO DO VOTO

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

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

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

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

CONSIDERANDO que não foi alcançado o equilíbrio financeiro no final do mandato, não sendo observado o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO que o chefe do Poder Executivo não cumpriu o disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio e o subsequente julgamento da Câmara dos Vereadores não eximem as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesa, bem como de pessoas que geriram numerários, valores e bens municipais, os quais estando sob jurisdição desta Corte, estão sendo e/ou serão objeto de fiscalização e julgamento por este Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO, sobretudo, que cabe ao jurisdicionado comprovar a regular gestão dos recursos públicos, por meio da prestação de contas;

VOTO:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Sapucaia, Senhor **FABRÍCIO DOS SANTOS BAIÃO**, referentes ao exercício de 2020, em face das **IRREGULARIDADES** e **IMPROPRIEDADES** elencadas a seguir, acompanhadas das correspondentes **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO**:

a) IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES

IRREGULARIDADE Nº 01

Déficit financeiro no montante de R\$3.792.848,22, ocorrido em 2020, término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 01

Observe o equilíbrio financeiro das contas municipais, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

IRREGULARIDADE Nº 02

Não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2020, uma insuficiência de caixa no montante de **R\$ 3.657.512,98**.

DETERMINAÇÃO Nº 02

Adotar as necessárias providências no sentido de atender ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 ao final da gestão.

b) IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE Nº 01

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

DETERMINAÇÃO Nº 01

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

IMPROPRIEDADE Nº 02

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

DETERMINAÇÃO Nº 02

Implementar ações visando à adoção de procedimentos e à estruturação da gestão dos impostos municipais para sua instituição, previsão e efetiva arrecadação, requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, e o pleno atendimento do art. 11 da Lei Complementar Federal nº 101/00, conforme detalhamento nos processos TCE RJ nº 225.284-9/20 (ISS) e nº 225.285-3/20 (IPTU e ITBI).

IMPROPRIEDADE Nº 03

O Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro não foi encaminhado junto ao Balanço Patrimonial.

DETERMINAÇÃO Nº 03

Observar a correta elaboração das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, sobretudo quanto ao Balanço Patrimonial, para que o mesmo contenha o Demonstrativo do superávit/déficit Financeiro, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16.

IMPROPRIEDADE Nº 04

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$1.866.822,21, em desacordo com a Lei Federal nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 04

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei Federal nº 9.717/98.

IMPROPRIEDADE Nº 05

O Regime Próprio de Previdência Social do Município não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP válido para o exercício, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 05

Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o Município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS.

IMPROPRIEDADE Nº 06

Conforme evidenciado no Relatório de Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, o município possui um déficit atuarial. Entretanto, não foi encaminhada declaração informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit, acompanhada da respectiva documentação comprobatória.

DETERMINAÇÃO Nº 06

Encaminhar nas próximas prestações de contas, informações sobre as medidas adotadas visando equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Municipal - RPPS, consoante o disposto no art. 53 da Portaria MPS nº 464, de 19/11/2018.

IMPROPRIEDADE Nº 07

O município utilizou no exercício de 2020 o saldo do Fundeb remanescente de 2019, porém sem a abertura de crédito adicional, em desacordo com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO Nº 07

Observar o disposto no §3º do artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte o *superávit* financeiro do Fundeb do exercício anterior.

IMPROPRIEDADE Nº 08

O déficit financeiro do Fundeb para o exercício de 2021 apurado na presente prestação de contas (R\$67.988,23) não está em consonância com o superávit financeiro registrado pelo município no balancete do Fundo (R\$55.782,86).

DETERMINAÇÃO Nº 08

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, com vistas ao cumprimento do artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20 c/c o artigo 85 da Lei nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 09

Divergência no valor de R\$ 4.670.098,60, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$7.477.086,05) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$2.806.987,45).

DETERMINAÇÃO Nº 09

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

IMPROPRIEDADE Nº 10

Divergência no valor de R\$ 1.542.532,23, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$9.514.968,64) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$7.972.436,41).

DETERMINAÇÃO Nº 10

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

IMPROPRIEDADE Nº 11

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

DETERMINAÇÃO Nº 11

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

IMPROPRIEDADE Nº 12

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17 foi encaminhado, porém sem a certificação por parte do Controle Interno quanto ao atendimento aos critérios de autenticidade, validação, relevância e confiabilidade dos elementos que compõem o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.

DETERMINAÇÃO Nº 12

Observar o envio do Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, com as informações corretas e necessárias, de forma a subsidiar a elaboração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.

IMPROPRIEDADE Nº 13

O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores ao RPPS, no valor de R\$49.610,14, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II, da Lei Federal nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 13

Realizar a transferência das contribuições previdenciárias devida pelos servidores ao RPPS, conforme os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II, da Lei Federal nº 9.717/98.

IMPROPRIEDADE Nº 14

Ausência de ampla divulgação da documentação constitutiva das Prestações de Contas anuais do chefe do Poder Executivo Municipal (contas de governo 2019) 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 nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 14

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 nº 101/00.

c) RECOMENDAÇÃO

RECOMENDAÇÃO Nº 01

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

II – pela COMUNICAÇÃO, na forma do art. 26 do Regimento Interno desta Corte, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de Sapucaia, 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) pronuncie-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este tribunal, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das contas, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de Governo;

III – pela COMUNICAÇÃO, na forma do art. 26 do Regimento Interno desta Corte, ao atual Prefeito Municipal de Sapucaia para que seja alertado:

- a) quanto ao **déficit financeiro** de **R\$3.792.848,22** apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;
- b) quanto ao fato de que, a partir das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, seja observada a nova regulamentação do Fundeb estabelecida na Lei Federal nº 14.113, de 25.12.2020, que entrou em vigor em 01.01.2021, revogando quase integralmente a Lei Federal nº 14.494/07, com especial atenção aos artigos 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente, o percentual e prazo de utilização de recursos do Fundeb no exercício seguinte, e o percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;
- c) quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação

Pública – COSIP não deve compor a base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal de que trata o art. 29-A da CF/88;

d) quanto ao fato de que, a partir das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

e) quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, deverão ser consideradas que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que veda a aplicação de recursos de royalties em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública) aplicam-se à todas as compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, quais sejam: *Royalties* Gerais – Lei Federal n.º 9.478/97, art.48; *Royalties* Excedentes – Lei nº 9.478/97, art.49; *Royalties* em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal nº 12.351/2010, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal nº 9.478/97, art. 50;

IV – pela COMUNICAÇÃO ao atual Presidente da Câmara Municipal de Sapucaia, na forma do Regimento Interno desta Corte, para que tenha ciência:

i) quanto à emissão do presente parecer prévio, **com o registro de que a íntegra dos autos se encontra disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas;**

ii) de que a partir das contas anuais de gestão referentes ao exercício de 2024, a serem encaminhadas no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

V - EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta prestação de contas de governo.

VI - pela COMUNICAÇÃO às PARTES INTERESSADAS, na forma do art. 26 do Regimento Interno desta Corte, para que tenham ciência desta decisão;

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

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente