



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ACÓRDÃO Nº 59512/2021-PLEN

1 - PROCESSO: 209695-8/2021

2 - NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

3 - INTERESSADO: VINICIUS CARDOSO CLAUSSEN DA SILVA

4 - UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS

5 - RELATOR : RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 - ÓRGÃO DECISÓRIO: Plenário

8 - ACÓRDÃO:

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

09- ATA Nº: 43

10 - DATA DA SESSÃO: 01 de dezembro de 2021

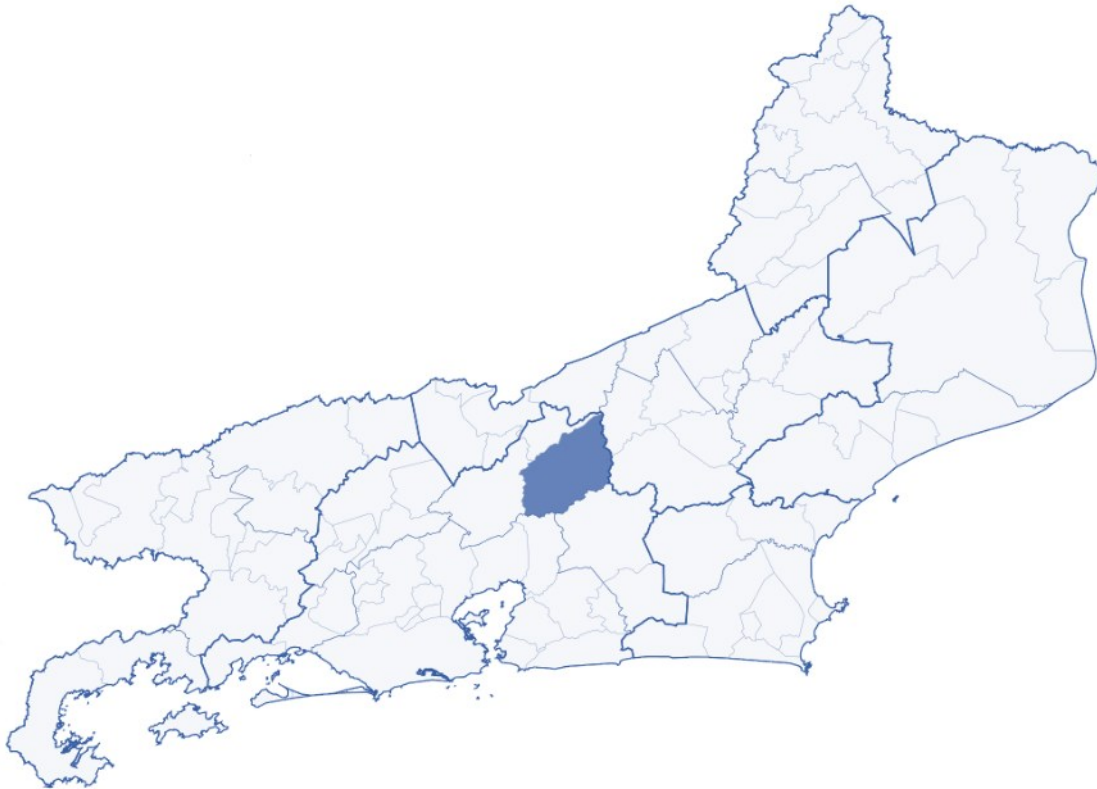
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator
Presidente

HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Procurador-Geral de Contas

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: **182.594**

Orçamento: **626,42 milhões**

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 - Relatório de Gestão Fiscal</i>	14
<i>Tabela 2 - Limite de Crédito Suplementar</i>	15
<i>Tabela 3 - Suplementação ao Orçamento</i>	16
<i>Tabela 4 - Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)</i>	19
<i>Tabela 5 - Alterações Orçamentárias</i>	20
<i>Tabela 6 - Previsão/Arrecadação no Exercício de 2020</i>	21
<i>Tabela 7 - Execução Orçamentária da Despesa</i>	22
<i>Tabela 8 - Restos a Pagar</i>	22
<i>Tabela 9 - Resultado Orçamentário</i>	23
<i>Tabela 10 - Apuração do Superávit/Déficit Financeiro</i>	25
<i>Tabela 11 - Evolução do Resultado Financeiro</i>	27
<i>Tabela 12 - Resultado Previdenciário</i>	29
<i>Tabela 13 - Contribuição ao RPPS</i>	33
<i>Tabela 14 - Contribuição ao RGPS</i>	34
<i>Tabela 15 - Evolução da Dívida Consolidada</i>	42
<i>Tabela 16 - Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal</i>	44
<i>Tabela 17 - Sigfis x Contabilidade Educação</i>	50
<i>Tabela 18 - Despesa com Educação</i>	51
<i>Tabela 19 - Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais</i>	51
<i>Tabela 20 - Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica</i>	52
<i>Tabela 21 - Resultado das Transferências do Fundeb</i>	57
<i>Tabela 22 - Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério</i>	58
<i>Tabela 23 - Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb</i>	59
<i>Tabela 24 - Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2021</i>	60
<i>Tabela 25 - Sigfis X Contabilidade Saúde</i>	65
<i>Tabela 26 - Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020</i>	65
<i>Tabela 27 - Gastos com Saúde por Natureza de Despesa</i>	69
<i>Tabela 28 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS</i>	70
<i>Tabela 29 - Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019</i>	72
<i>Tabela 30 - Repasse Permitido x Repasse Recebido</i>	74
<i>Tabela 31 - Orçamentação e Execução do Repasse</i>	74
<i>Tabela 32 - Unidades Gestoras</i>	75
<i>Tabela 33 - Balanço Patrimonial x SIGFIS/Del. 248/08</i>	78
<i>Tabela 34 - Comparativo Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar</i>	79
<i>Tabela 35 - Comparativo Avaliação Art. 42, LRF</i>	80

<u>Tabela 36 - Receitas de Royalties</u>	<u>84</u>
Tabela 37 - Receitas de Royalties - Lei nº 12.858/13	85
Tabela 38 - Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties	85
Tabela 39 - Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 12.858/13	88
Tabela 40 - Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 13.885/19	91

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO	6
2	VOTO	11
2.1	Introdução	11
2.2	Aspectos Formais	12
2.2.1	Prazo de Envio da Prestação de Contas	12
2.2.2	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	13
2.3	Demonstrativos Fiscais	13
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	13
2.4	Execução Orçamentária	14
2.4.1	Lei Orçamentária Anual (LOA)	14
2.4.2	Alterações Orçamentárias	15
2.4.3	Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais	19
2.4.4	Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias	20
2.5	Receitas	21
2.5.1	Receita Arrecadada versus Receita Prevista	21
2.5.2	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	21
2.6	Despesas	22
2.6.1	Execução Orçamentária da Despesa	22
2.6.2	Resultado Orçamentário	23
2.6.3	Resultado Financeiro	24
2.7	Previdência	29
2.7.1	Resultado Previdenciário	29
2.7.2	Contribuições Previdenciárias	33
2.7.3	Certificado de Regularidade Previdenciária	34
2.7.4	Emenda Constitucional nº 103/19	37
2.8	Limites Constitucionais e Legais	42
2.8.1	Dívida Consolidada ou Fundada	42
2.8.2	Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	43
2.8.3	Concessão de Garantia	44
2.8.4	Alienação de Ativos	44
2.8.5	Despesas com Pessoal	44

2.8.6	Despesas com Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato	45
2.8.7	Educação	45
2.8.8	Saúde	62
2.8.9	Repasso Financeiro para a Câmara Municipal	72
2.9	Verificação quanto ao cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº	
101/00 – LRF		74
2.9.1	Aspectos Formais	75
2.9.2	Dos Resultados	76
2.9.3	Mudança de Metodologia na Apuração do Cumprimento do Art. 42 da LRF	82
2.10	Demais Aspectos Relevantes	83
2.10.1	<i>Royalties</i>	84
2.10.2	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)	91
2.11	Controle Interno	93
2.11.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior	94
2.11.2	Certificado de Auditoria	94
3	CONCLUSÃO E VOTO	97

1 RELATÓRIO

PROCESSO: TCE-RJ Nº 209.695-8/21
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
GESTOR: VINÍCIUS CARDOSO CLAUSSEN DA SILVA – PREFEITO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PROPOSTA DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO COM IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. DETERMINAÇÃO À SUBSECRETARIA DAS SESSÕES. ARQUIVAMENTO.

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Teresópolis relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Vinícius Cardoso Claussen da Silva, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 125, incisos I e II, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente

análise, a 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (3ª CAC) formalizou Ofício Regularizador (Processo TCE-RJ nº 210.762-6/21), apreciado por esta Corte em Sessão Plenária Virtual realizada de 17/05/2021 a 21/05/2021.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os elementos necessários à instrução do feito, constituindo os Documentos TCE-RJ nºs 13.741-7/21 e 13.744-9/21.

Após primeira análise, o Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas (MPC) manifestaram-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Teresópolis relativas ao exercício de 2020, em face das seguintes Irregularidades:

IRREGULARIDADE Nº 01

Reabertura de crédito adicional promovida pelos Decretos nºs 5.232/20, 5234/20 e 5236/20, autorizados com base nas Leis nºs 3.839/19, 3837/19 e 3841/19, não comprovando a existência de saldo das dotações não utilizadas no exercício anterior, descumprindo o previsto no artigo 167, §2º, da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE N.º 02

Realização de despesas no montante de R\$3.215.708,79 com folha de pagamento que excederam os respectivos créditos orçamentários, de encontro ao estabelecido no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE N.º 03

*Deficits financeiros ao longo da gestão que, em 2020, término do mandato, culminou com o montante de **R\$56.145.542,39**, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.*

IRREGULARIDADE N.º 04

O superavit financeiro do Fundeb exercício de 2020 apurado na presente prestação de contas (R\$3.966.658,08) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do Fundo (R\$3.911.980,52), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$54.677,56, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

IRREGULARIDADE N.º 05

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\$54.223.972,39.

Ademais, o MPC sugeriu, em seu parecer, a inclusão da seguinte Irregularidade, tendo por base a exclusão de duas Impropriedades apontadas pela instrução, *in verbis*:

IRREGULARIDADE Nº 06

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 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, com efeitos danosos não só aos segurados do sistema, mas também à população municipal em geral. Pois é mitigado, de imediato, a obtenção de recursos federais para políticas públicas local, considerando que a ausência de CRP implica, nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 9.717/98: na suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; no 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 na suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais:

a) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$67.097.943,04, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

b) Não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Regime Próprio de Previdência Social do Município pela via administrativa, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

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

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

A par das Irregularidades apontadas pelo Controle Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, em análise empreendida por este Relator, constatei que não foram aplicados na Educação e Saúde — em acréscimo aos

mínimos obrigatório previsto na Constituição Federal — os 75% e 25%, nas respectivas áreas, das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais relativas a contratos celebrados a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva.

Posto isso, inseri a não aplicação dos recursos dos *royalties* — no percentual previsto no art. 2º, §3º, da Lei nº 12.858/13 — na Educação e na Saúde no rol de Irregularidades capazes de macular as Contas do responsável.

Assim sendo, em Decisão Monocrática de 27/08/2021, mediante Comunicação, concedi ao responsável a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se assim julgasse necessário, apresentar defesa, nos termos do art. 45, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Atendendo aos termos da referida Comunicação, o Prefeito Municipal, Sr. Vinícius Cardoso Claussen da Silva, foi cientificado da Decisão e protocolizou, tempestivamente, em 10/09/2021, suas razões de defesa, objeto do Documento TCE-RJ nº 33.585-5/21, versando, especificamente, sobre as Irregularidades inicialmente apontadas, deixando de se pronunciar sobre as Impropriedades sugeridas pelas instâncias instrutivas.

Em prosseguimento, a 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas, em face das razões de defesa apresentadas, acolhe os argumentos apresentados quanto à Irregularidade nº 1, mantendo seu entendimento pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município.

O Ministério Público de Contas, ao analisar as razões de defesa do responsável, entende que as alegações apresentadas não elidiram as Irregularidades apontadas em seu parecer, exceto quanto à Irregularidade nº 1, opinando, novamente, pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município.

Ressalto que a apreciação, por este Relator, das razões de defesa apresentadas pelo Prefeito, quanto às Irregularidades inicialmente apontadas, dar-se-á na forma dos itens 2.4.2.2, 2.6.3, 2.7.1.1, 2.7.3, 2.8.7.6.7, 2.9.2.5.2 e 2.10.1.3.1 deste Voto.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 26/11/2021.

Por fim, registro que o processo foi incluído em Pauta Especial da Sessão Plenária de 17/11/2021, oportunidade na qual foi realizada defesa oral pelo representante do Município, cujos termos foram transcritos e juntados aos autos, razão pela qual solicitei sessão para reanálise do processo à luz das informações trazidas.

É o Relatório. Passo ao meu Voto.

2 VOTO

2.1 Introdução

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Aspectos Formais

2.2.1 Prazo de Envio da Prestação de Contas

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

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

2.2.2 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

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

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

Nesse sentido, o Corpo Técnico assim se manifesta, *in verbis*:

*Consta-se que **foram** encaminhadas as demonstrações contábeis consolidadas, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 285/18, entretanto, o Anexo 8 Consolidado (fls. 2720-2731), reenviado em razão do Ofício Regularizador, apresenta despesa total de R\$537.556.515,69, ou seja, igual àquele do primeiro Anexo encaminhado (fls. 1306-1317), e divergente dos demais Demonstrativos Contábeis que registram a despesa empenhada no montante de R\$594.696.917,52. Porém, este fato não afeta, especialmente o exame dos gastos com saúde e educação, uma vez que os totais gastos nestas funções, de R\$191.300.304,00 e R\$159.742.375,88, respectivamente, são confirmados nos Demonstrativos do FMS e naqueles presentes no site da Prefeitura de Teresópolis. Por fim, neste parecer será objeto de **Impropriedade e Determinação n.º 1**.*

Portanto, adotando as razões expostas pelo Corpo Instrutivo, faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão do Voto.

2.3 Demonstrativos Fiscais

2.3.1 Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

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

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

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

2.3.1.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

Foi constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município, tendo em vista a análise do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre (Processo TCE-RJ nº 202.322-4/21).

2.3.1.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

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

Tabela 1 - Relatório de Gestão Fiscal

Relatório de Gestão Fiscal – RGF	
Descrição	Processo TCE-RJ nº
1º quadrimestre	215.114-6/20
2º quadrimestre	227.902-7/20
3º quadrimestre	202.325-6/21

2.4 Execução Orçamentária

2.4.1 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município para o exercício de 2020, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 3.847/19, com alterações ocasionadas, dentre outras, pela Lei Municipal nº 3.874/20, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 573,85 milhões, contemplando os Poderes Legislativo e Executivo

municipais, neste incluído seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

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

2.4.1.1 Autorização para a Abertura de Créditos Adicionais

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

Tabela 2 - Limite de Crédito Suplementar

Descrição	Valor (R\$)
Total da despesa fixada	573.857.700,00
Limite para abertura de créditos suplementares 5,00%	28.692.885,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 05-398 e 662-715.

2.4.2 Alterações Orçamentárias

2.4.2.1 Autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual nº 3.847/19 estabelece, em seu art. 3º, incisos I e II, a autorização para abertura de créditos adicionais nos seguintes termos, *in verbis*:

I – abrir Créditos Adicionais Suplementares até o limite de 05% (cinco por cento) do total das despesas fixadas, com a finalidade de atender as insuficiências das dotações orçamentárias, mediante recursos provenientes: (Redação incluída através da Emenda nº 016/2019).

a) da anulação parcial de dotações orçamentárias autorizadas por esta Lei, inclusive da Reserva de Contingência.

II – transpor, remanejar ou transferir recursos dentro de uma mesma categoria de programação, para outra ou de um órgão para outro, na forma do inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

Deve-se registrar, ainda, que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de crédito, conforme art. 3º, inciso III da LOA, alterado pela Lei Municipal nº 3.874/20, a seguir transcrito:

III – O limite determinado no inciso I deste artigo não será onerado quando a alteração orçamentária se der para pagamento de despesas de pessoal e encargos, dívida pública, precatórios e sentenças judiciais, de gastos com saúde, e, quando a fonte de recursos for proveniente do excesso de arrecadação e superavit financeiro, nos limites estabelecidos para cada grupo dessas despesas e fontes de recursos fixados por esta Lei.

Em prosseguimento, o Corpo Instrutivo elaborou tabela com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 12,90 milhões, encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme, resumidamente, é apresentado a seguir:

Tabela 3 - Suplementação ao Orçamento

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
	Anulação		144.024.809,96
	Excesso - Outros		0,00
	Superávit		8.896.060,18
	Convênios		28.916.983,18
	Operação de crédito		0,00
(A) Total das alterações			181.837.853,32
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			168.931.019,25
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			12.906.834,07
(D) Limite autorizado na LOA			28.692.885,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 05-398 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 2677-2680.

Nota 01: Foram desconsiderados os registros no Quadro A.1 de decretos de abertura de créditos por Excesso de Arrecadação - Outros, no total de R\$ 14.753.755,01, que foram autorizados por leis específicas e relacionados no Quadro A.2.

Nota 02: Linha B - EXCEÇÕES À LOA = Excesso – Outros (R\$ 41.002.474,61) + Superávit (R\$ 8.896.060,18) + Excesso – Convênios (R\$ 2.668.263,58) + Demais Exceções classificadas em despesas de pessoal e saúde especificadas no quadro a seguir (R\$ 116.364.220,88) = R\$ 168.931.019,25.

DECRETO Nº	FL.	DEMAIS EXCEÇÕES À LOA - R\$	
		despesas de pessoal	saúde

DECRETO Nº	FL.	DEMAIS EXCEÇÕES À LOA - R\$	
		despesas de pessoal	saúde
5.259	414		9.092.920,92
5.272	423		118.666,00
5.287	430		18.472,00
5.289	435		6.537.890,87
5.291	438		1.208.000,00
5.301	443		2.227.000,00
5.317	443		1.635.000,00
5.322	456		2.478.782,50
5.326	459		2.512.375,16
5.329	461	5.000.000,00	
5.339	439		1.890.600,00
5.342	463		6.300.000,00
5.345	534	1.724.484,84	
5.353	526	1.130.000,00	
5.361	548	3.064.003,75	
5.376	556	1.040.000,00	
5.378	566	3.000.000,00	
5.379	570	1.000.000,00	
5.386	572	13.461.200,00	
5.387	566	6.827.708,51	
5.393	589	1.701.383,78	
5.395	595	2.899.000,00	
5.403	603	3.795.000,00	
5.405	488		494.840,52
5.413	509		5.831.811,40
5.414	625	1.620.890,55	
5.418	470	1.585.000,00	
5.419	470	3.700.000,00	
5.425	475	1.100.000,00	
5.426	473		500.000,00
5.429	473		4.000.000,00
5.434	491		2.000.000,00
5.437	499	7.907.974,30	
5.439	508		1.948.719,60
5.442	515		7.012.496,18
SUBTOTAL		60.556.645,73	55.807.575,15
TOTAL		116.364.220,88	

2.4.2.2 Autorizados por Leis Específicas

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

O Corpo Técnico, em sua primeira análise, aponta que os créditos adicionais abertos por meio dos Decretos nºs 5.232/20, 5.234/20 e 5.236/20, tiveram por base leis autorizativas promulgadas nos últimos quatro meses do exercício de 2019, não tendo sido, contudo, apresentada documentação comprobatória da existência de saldo orçamentário não utilizado no exercício de 2019.

Registra, ainda, que consta dos autos declaração quanto à inexistência de saldos dessa natureza utilizados em 2020, descumprindo, portanto, o disposto no art. 167, § 2º, da Constituição Federal, configurando, dessa forma, Irregularidade às Contas.

Em análise das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, tanto o Corpo Técnico quanto o MPC acatam os argumentos colacionados, elidindo, assim, a Irregularidade inicialmente verificada, conforme a seguir:

Razões de Defesa (fls. 3578):

Em síntese, o jurisdicionado alega que os créditos adicionais relacionados aos Decretos Municipais nºs. 5.232/20, 5.234/20 e 5.236/20, autorizados com base nas Leis Municipais nºs. 3.839/19, 3.837/19 e 3.841/19, promulgadas nos últimos 04 (quatro) meses do exercício de 2019 e diante de saldo das dotações não utilizadas no exercício anterior, foram reabertos nos limites de seus saldos durante o exercício de 2020, conforme exposto no documento 1 (fls. 3597-3614).

Análise:

Inicialmente, cabe ressaltar que esta irregularidade (descumprimento do artigo 167, §2º, da Constituição Federal) foi evidenciada através da ausência de documentação comprobatória da existência de saldo orçamentário não utilizado no exercício de 2019, tendo, inclusive, sido prestada declaração

(fls. 722), da inexistência de saldos dessa natureza utilizados em 2020, por parte do Secretário Municipal de Planejamento e Projetos Especiais e do Prefeito Municipal.

Nesta pauta especial, o ente encaminhou extratos contábeis da execução das despesas dos decretos nºs. 5218/19, 5216/19 e 5220/19, autorizados respectivamente pelas Leis Municipais nºs. 3837/19, 3839/19 e 3841/19 (promulgadas nos últimos 04 (quatro) meses de 2019). A execução das despesas realmente não ocorreu, visto que não houve empenho durante o exercício de 2019, conforme exposto as fls. 3599-3614.

Pelo exposto, os limites autorizados pelas citadas Leis Municipais foram reabertos pelos Decretos Municipais nºs. 5.232/20, 5234/20 e 5236/20 durante o exercício de 2020, dentro do limite permitido, corroborando com a ausência de irregularidade e o cumprimento do artigo 167, §2º, da Constituição Federal.

Conclusão:

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

Assim, diante dos elementos encaminhados e da análise efetuada pelas instâncias instrutivas, alinho-me ao entendimento *supra* e deixo de considerar o item como Irregularidade.

2.4.3 Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais

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

Tabela 4 - Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor (R\$)
I - Superávit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	565.223.239,99
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	565.223.239,99
IV - Despesas empenhadas	492.178.224,03
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	65.237.542,73
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	557.415.766,76
VII - Resultado alcançado (III-VI)	7.807.473,23

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019, Processo TCE-RJ nº 211.170-2/20; Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1318-1341 e Anexo 11 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 2749-2838, Anexo 12 - do RPPS da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1625-1626 e Balanço financeiro do RPPS - fls. 1627.

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

2.4.4 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 626,42 milhões, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 5 - Alterações Orçamentárias

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	573.857.700,00
(B) Alterações:	196.591.608,33
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 190.726.956,20	
Créditos especiais 5.864.652,13	
(C) Anulações de dotações	144.024.809,96
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	626.424.498,37
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada - Consolidado - Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64	626.424.498,37
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Anexo 11 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 2749-2838, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA - Quadro A.1 - fls. 2677-2680 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas - Quadro A.2 - fls. 635.

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

2.5 Receitas

2.5.1 Receita Arrecadada *versus* Receita Prevista

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2020, tendo por parâmetro a previsão inicial, resultou em um excesso de arrecadação, no montante de R\$ 26,77 milhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 6 - Previsão/Arrecadação no Exercício de 2020

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo R\$	Percentual
Receitas correntes	555.987.600,00	580.945.097,93	24.957.497,93	4,49%
Receitas de capital	266.100,00	0,00	-266.100,00	-100,00%
Receita intraorçamentária	17.604.000,00	19.688.892,51	2.084.892,51	11,84%
Total	573.857.700,00	600.633.990,44	26.776.290,44	4,67%

Fonte: Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1318-1341.

Nota 01: Nos valores das receitas, já foram consideradas as devidas deduções.

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

2.5.2 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

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

Com fundamento no art. 11 da Lei Complementar 101/00, a gestão fiscal eficiente de cada ente federativo parte do perfeito conhecimento de sua capacidade de prever, com alto grau de precisão, as receitas e realizá-las com eficácia.

Assim sendo, entendo que, em atenção ao art. 11 da LRF, tal fato deva ensejar **Impropriedade e Determinação** na conclusão do meu Voto.

2.6 Despesas

2.6.1 Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2020 representaram 94,93% das despesas autorizadas, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 31,73 milhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 7 - Execução Orçamentária da Despesa

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	573.857.700,00	626.424.498,37	594.686.917,52	558.665.408,00	537.556.515,69	94,93%	31.737.580,85

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 05-398, Anexo 11 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 2749-2838 e/ou Balanço Orçamentário – fls. 2839-2841.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

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

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

A tabela seguinte apresenta o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 80,99 milhões:

Tabela 8 - Restos a Pagar

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2019				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	20.131.439,93	24.151.805,17	-	24.771.723,83	94.815,51	29.416.705,76

Restos a Pagar Não Processados	63.496.041,83	12.299.708,14	10.549.855,11	10.534.087,40	13.686.985,11	51.574.677,46
Total	83.627.481,76	36.451.513,31	10.549.855,11	35.305.811,23	13.781.800,62	80.991.383,22

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 2839-2841.

Observo que o Município possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no valor de R\$ 80.991.383,22, dos quais R\$ 29.416.705,76 são de restos a pagar processados e não processados liquidados, enquanto R\$ 51.574.677,46, de restos a pagar não processados.

Observo, ainda, que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$ 94.815,51, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor. Em uma primeira análise, restaria caracterizada a ilegalidade desses cancelamentos, com fulcro nos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64. No entanto, o Corpo Técnico constata que tais cancelamentos se referem a movimentações da Câmara Municipal, em seu Balanço Orçamentário, não guardando relação com as contas do Poder Executivo.

2.6.2 Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A administração municipal, desconsiderando o Regime Próprio de Previdência Social, apresentou superávit orçamentário no montante de R\$ 73,04 milhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 9 - Resultado Orçamentário

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	600.633.990,44	35.410.750,45	565.223.239,99
Despesas Realizadas	594.686.917,52	102.508.693,49	492.178.224,03
Superávit Orçamentário	5.947.072,92	-67.097.943,04	73.045.015,96

Fonte: Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1318-1341 e Anexo 11 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 2749-2838 e Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1625-1626.

2.6.3 Resultado Financeiro

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

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

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

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

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

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

Feitas tais considerações iniciais, verifico que o Município apresentou um déficit financeiro de R\$ 56,14 milhões, não sendo considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, conforme apurado na tabela a seguir:

Tabela 10 - Apuração do Superávit/Déficit Financeiro

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	119.938.785,41	7.022.466,04	88.020,76	620.003,88	112.208.294,73
Passivo financeiro	168.450.943,05	0,00	82.790,02	14.316,61	168.353.836,42
Déficit Financeiro	-48.512.157,64	7.022.466,04	5.230,74	605.687,27	-56.145.541,69

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 2843-2846, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 1628, Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1607-1609 e Relatório de Disponibilidades e Passivos de Convênios extraído do Sigfis – fls. 3236-3237.

Nota 01: Foi considerado, no Ativo Financeiro Consolidado, o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 119.938.785,41) e confirmado no Balanço Financeiro.

Nota 02: Ajuste do Passivo Financeiro:

Passivo Financeiro (Balanço Patrimonial – fls. 2843-2846) – R\$ 165.235.234,96
(+) Despesas Não Contabilizadas (fls. 3241) – R\$ 3.215.708,79
(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado – R\$ 168.450.943,75

Em seu primeiro exame o Corpo Instrutivo destaca terem sido realizadas despesas no total de R\$ 3.215.708,79, sem o devido registro contábil, referentes a despesas com folhas de pagamentos de servidores do mês de dezembro de 2020 da Prefeitura e do FMS, não empenhadas por insuficiência orçamentária. Dessa forma, restaria caracterizada a ocorrência de despesas sem autorização legislativa, descumprindo o previsto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o que se enquadra como Irregularidade.

O MPC opinou no mesmo sentido da especializada.

Diante da defesa apresentada, o Corpo Técnico mantém sua proposta, nos seguintes termos:

Razões de Defesa:

Em resumo, o gestor público alega que não excedeu os créditos orçamentários no montante de R\$3.215.708,79, visto que existia excesso de arrecadação no montante de R\$4.258.800,64 (fonte ordinários), superior ao montante objeto da irregularidade. Cita que a comprovação deste excesso

está registrada no balancete da receita no período de janeiro a dezembro de 2020 – documento 2 (fls. 3615-3622).

Por fim, alega que cometeu um erro formal, visto que apurou o excesso de arrecadação, mas não efetivou a abertura do crédito adicional.

Análise:

Primeiro, quanto ao documento 2 (fls. 3615-3622), o jurisdicionado considerou no cálculo para apurar o excesso de arrecadação na fonte ordinários a totalidade receitas do município no exercício, entretanto, há várias receitas que não deveriam entrar na apuração da respectiva fonte como: as receitas de Fundeb, SUS, etc., ou seja, as receitas que apresentem vinculação.

As principais rubricas que compõem a fonte ordinários como: impostos, taxas, FPM e transferências do Estado tiveram resultado negativo, enquanto, o resultado positivo ficou a cargo de receitas vinculadas ao combate à pandemia de COVID-19 e que não entram no cálculo do excesso de arrecadação.

Portanto, diante dos fatos, constata-se que não procede o excesso de arrecadação de R\$4.258.800,64 apurado pelo jurisdicionado.

Quanto à alegação de mero erro formal, não consideramos que seja apenas isso, visto que o fato gerador da despesa ocorreu e não havia dotação orçamentária suficiente para se proceder ao empenhamento da despesa, caracterizando, dessa forma, a ocorrência de despesas sem autorização legislativa, em desacordo com inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Conclusão:

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

Desse modo, e adotando, como razões de decidir, aquelas esposadas pelo Corpo Instrutivo, acolho a aposição de **Irregularidade** às Contas, com a consequente **Determinação**, que faço consignar na conclusão deste Voto.

Ainda no tocante ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício, o Corpo Técnico aponta inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, razão pela qual faço consignar **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão de meu Voto.

Prosseguindo, friso que o **déficit** financeiro apurado nestas Contas de Governo reflete, apenas, o resultado alcançado ao final da gestão, não estando contempladas as demais obrigações contraídas que serão objeto de análise em

tópico próprio denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

De acordo com o quadro a seguir, que demonstra o comportamento do resultado financeiro durante toda a gestão 2017/2020, observo que, em seu início, o resultado financeiro apresentava um **déficit de R\$ 64.219.585,94**, e, ao seu final, há um **déficit de R\$ 56.145.542,39**.

Tabela 11 - Evolução do Resultado Financeiro

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2016	2017	2018	2019	2020
-71.699.093,06	-64.219.585,94	-43.478.355,44	-62.988.985,73	-56.145.542,39

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 – Processo TCE-RJ nº 211.170-2/20 e quadro anterior.

Dessa sorte, conforme evidenciado no quadro anterior, o Corpo Técnico aponta não ter sido alcançado, ao final do mandato, o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/00, uma vez que foi apurado, ao término do exercício, um déficit financeiro de R\$ 56.145.541,69.

Diante da defesa apresentada, o Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa apresentadas, mantém seu entendimento pela Irregularidade nos seguintes termos:

Razões de Defesa:

No geral, o chefe do Poder Executivo Municipal alega que recebeu o município em gravíssima situação, herdou vários problemas oriundos das gestões anteriores, cita vários pontos de controle fiscal e orçamentário-financeiro que sua gestão apresentou êxito (crescimento da receita corrente líquida, redução dos gastos com pessoal e crescimentos dos investimentos). Cita ainda ações de sua gestão que foram destaque na mídia e afirma que:

“... tudo que foi feito em dois anos e meio, por mais abrupto e impressionante que seja, não é capaz de solucionar um problema de 20 (vinte) anos de má administração e punir quem realizou tudo isso, tendo aprovado as contas de quem levou o Município a este estado de coisa é injusto. (Documento 3).”

Análise:

O jurisdicionado apresentou alegações de caráter estrutural de gestões anteriores, bem como, alegou que apresentou evolução na gestão municipal com base nos pontos de controle fiscal e orçamentário-financeiro,

entretanto, não trouxe novos elementos que modifiquem a apuração técnica do resultado financeiro calculado por esta Coordenadoria, com base no exposto às fls. 3578-3586; 3623-3744.

Conclusão:

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

Como bem apontado pelo Corpo Instrutivo, não foram apresentadas justificativas capazes de elidir a Irregularidade consubstanciada de maneira objetiva na Tabela 11, da “**Evolução dos Resultados Financeiros**”. Durante o mandato compreendido do 2º semestre de 2018 a 2020, observo que, ao seu início, o resultado financeiro apresentava um **déficit de R\$ 43.478.355,44** e, no final do governo, este resultado negativo alcançou um **déficit de R\$ 56.145.542,39**.

Conforme evidenciado nos parágrafos anteriores, conclui-se que não foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00, restando, ao revés, majorado o déficit, mesmo delimitando a aferição à gestão do responsável pelas Contas. Assim sendo, tal fato será considerado na conclusão deste relatório como **Irregularidade e Determinação**.

Considero oportuna, ainda, a emissão de **alerta** ao atual Prefeito para que tome ciência do déficit financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar, no próximo exercício, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas. Dessa forma, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado entre receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela LRF, de forma a não prejudicar futuros gestores.

2.7 Previdência

2.7.1 Resultado Previdenciário

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

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

2.7.1.1 Resultado Financeiro

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64), é apurado um resultado financeiro previdenciário deficitário da ordem de R\$ 67,09 milhões.

Tabela 12 - Resultado Previdenciário

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	35.410.750,45
Despesas previdenciárias	102.508.693,49
Déficit	-67.097.943,04

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1625-1626.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

No que tange ao resultado financeiro previdenciário deficitário, o Corpo Técnico manifesta-se nos termos a seguir colacionados:

O deficit constatado demonstra que no exercício em tela não houve equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

*Este fato será objeto de **Impropriedade e Determinação** nº 4.*

O Ministério Público de Contas, a seu turno, em sua análise inicial, considera o item como Irregularidade, *in verbis*:

O déficit financeiro previdenciário do exercício repercute negativamente nas presentes Contas, tendo em vista evidenciar que, no exercício em exame, o RPPS municipal não observou, integralmente, as 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 Regime Próprio de Previdência Social.

*Nesse sentido o Ministério Público de Contas propõe que o desequilíbrio entre receitas e despesas, em conjunto com outros desvios legais na gestão do RPPS, abordados adiante, integre a **Irregularidade nº 6** lançada na conclusão deste parecer a macular as presentes contas.*

Diante da defesa apresentada, o Corpo Técnico mantém sugestão de Improriedade e Determinação, nos seguintes termos:

Razões de Defesa:

O jurisdicionado afirma que as despesas continuam abruptamente maiores que as receitas arrecadadas; que antes da pandemia o município tinha colocado parte das contas em dia; que recebeu a autarquia de previdência municipal em total dependência financeira, visto que desde 2009 era deficitária e dependente de aportes financeiros; que aumentou os ativos do RPPS durante o exercício de 2018.

O chefe do Poder Executivo Municipal alega que o ente vem sofrendo com suposta “maquiagem” contábil desde 2009, quando se originaram os problemas enfrentados por sua gestão, conforme expostos (fls. 3587-3592).

Não houve manifestação do jurisdicionado quanto à não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

Análise:

Trata-se de irregularidade acrescida pelo douto Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ, em seu parecer.

Quanto a ausência de equilíbrio financeiro do RPPS está exposto que o resultado deficitário vem ocorrendo no mínimo desde 2007 (fls. 3588-3589), entretanto, o município não demonstra que a partir de 2017, início de sua gestão, não houve redução da necessidade de aporte financeiro nem redução do déficit previdenciário. Por este fato, entende-se que a gestão do RPPS não foi efetiva na melhoria dos resultados anteriores.

*O déficit previdenciário foi tratado pelo Corpo Técnico como a **improriedade nº 04**, a qual será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O MPC reitera sua sugestão de que o déficit financeiro previdenciário, apurado ao final do exercício de 2020, apontado no item “a” da Irregularidade nº 5 de seu parecer, deveria ensejar motivo para a emissão de Parecer Prévio Contrário, pela inobservância das regras de gestão previdenciária.

Com relação a essa situação, acompanho a sugestão do Corpo Técnico, conforme meu entendimento já manifestado nas Prestações de Contas de Governo Municipais referentes ao exercício anterior (2019), por entender que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial é a causa primordial da ocorrência de vultoso déficit financeiro dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Isso porque o resultado financeiro do RPPS é consequência do descumprimento das regras de equilíbrio atuarial, não somente pela atual gestão, mas, sobretudo, por gestões anteriores. Assim sendo, o RPPS do Município, constituído sob o regime de capitalização, por ter deixado de observar regras e princípios atuariais no passado, registra, no presente, vultoso déficit financeiro, o que não significa afirmar que a responsabilidade pela sua ocorrência seja exclusiva do atual Chefe do Poder Executivo Municipal, mas, sim, consequência do descumprimento de princípios atuariais durante várias gestões, o que acarreta, nas gestões subsequentes, a necessidade de se constituírem aportes financeiros adicionais do ente para cobertura do déficit financeiro.

Dessa forma, ressalto o meu posicionamento de que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial de longo prazo, como será demonstrado no tópico a seguir, traz reflexos negativos ao resultado financeiro do RPPS, tendo como consequência, no presente, a ocorrência de expressivo déficit financeiro.

Isto posto, acompanho a manifestação do Corpo Técnico, de modo que o déficit financeiro no Regime Próprio de Previdência Social do Município – demonstrando que, no exercício em tela, não houve equilíbrio financeiro do RPPS dos servidores públicos, em desacordo com a Lei nº 9.717/98 – constará como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.7.1.2 Resultado Atuarial

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

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

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

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

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

*Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 2586-2610) referente a Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.*

*Conforme evidenciado no relatório, o município possui um **deficit atuarial de R\$1.086.662.879,64** (fl. 2604). Diante disso, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (fls. 2883-2884) informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido deficit, tendo destacado o início do procedimento licitatório por meio do processo nº 12.146/2021, que se refere ao recenseamento previdenciário e segregação, além de modernização das estruturas para ampliar as arrecadações provenientes da compensação previdenciária entre regimes e estudos para viabilizar a capacitação e treinamento dos servidores do Instituto para a captação de recursos do COMPREV.*

*Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo **encaminhou**, adicionalmente, declaração (fls. 2611), atestando a inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos e a inexistência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime.*

2.7.2 Contribuições Previdenciárias

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

O Corpo Instrutivo apresenta tabela contendo os valores que deveriam ter sido repassados e os efetivamente transferidos, oriundos das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal relativas à competência de 2020, referente ao Regime Próprio de Previdência, e conclui que houve o repasse integral das contribuições devidas por parte da Prefeitura de Teresópolis, conforme segue:

Tabela 13 - Contribuição ao RPPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	12.934.955,90	12.934.955,90	0,00
Patronal	17.954.323,46	17.954.323,46	0,00
Total	30.889.279,36	30.889.279,36	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fls. 2576-2579; 2877-2882.

Nota 01: Os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras, exceto Câmara Municipal.

Nota 02: Os valores das contribuições repassadas foram ajustadas por se apresentarem superiores aos valores devidos.

2.7.2.1 Parcelamento de Débitos Previdenciários junto ao RPPS

Acerca do parcelamento de débitos previdenciários junto ao RPPS, trago à baila a manifestação do Corpo Técnico:

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS, o município informa às fls. 2585 que está em andamento junto ao Poder Legislativo o projeto de lei que dispõe sobre o parcelamento de débitos com o Instituto de Previdência, entretanto, tal fato perdura desde o exercício de 2019, conforme exposto na Prestação de Contas de Governo daquele ano.

2.7.2.2 Contribuição ao RGPS

O Corpo Técnico apresenta, em sua análise sobre o repasse das contribuições previdenciárias, tabela contendo os valores que deveriam ter sido

repassados e os efetivamente transferidos, oriundos das contribuições previdenciárias dos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, referentes a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal), e da parte patronal, relativas ao exercício de 2020.

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

Tabela 14 - Contribuição ao RGPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	8.047.005,76	8.047.005,76	0,00
Patronal	20.147.829,54	20.147.829,54	0,00
Total	28.194.835,30	28.194.835,30	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 2580-2584.

2.7.3 Certificado de Regularidade Previdenciária

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

*De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (fls. 2890), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o Município de **TERESÓPOLIS** encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 10.03.2021, com validade que se estende até 06.09.2021.*

Todavia, o certificado foi emitido com base em decisão judicial, visto que o município não estaria em situação regular nos critérios que ensejariam a emissão do CRP.

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

A seu turno, o Ministério Público de Contas emite parecer nos seguintes termos:

Vale registrar que no sítio eletrônico da Secretaria de Previdência não fica disponível para consulta o histórico das irregularidades do RPPS no caso de CRP emitido conforme decisão judicial. Nessa situação, o “Extrato Externo dos Regimes Previdenciários” não informa acerca da situação atual (regular/irregular), constando na coluna situação de cada critério apenas o

termo “Decisão Judicial” indicando a suspensão de irregularidades, de forma que não é possível, neste processo, identificar os motivos pelos quais não foi emitido, pela via administrativa, o certificado de regularidade para o RPPS municipal durante todo o exercício de 2020.

*O certo é que a não emissão de CRP, por via administrativa, no mencionado período denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPT), do Ministério da Economia, para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, ou, se procedeu ao encaminhamento, as análises realizadas concluíram que **o município não segue as normas de boa gestão aplicadas ao RPPS, colocando em risco a sustentabilidade do regime e o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados e dependentes.***

Destarte, a não obtenção do CRP indica inobservância, na gestão do regime previdência própria municipal (RPPS), das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 249 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98, artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e nas demais normas pertinentes a boa gestão do RPPS. A circunstância coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal

Trata-se de fato capaz de produzir resultados danosos não apenas ao sistema previdenciário, mas à população do município como um todo, pois prejudica a obtenção de recursos federais para implementação de políticas públicas de interesse da edicidade. A ausência de CRP enseja, nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 9.717/98: a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; o impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; e a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

A unidade instrutiva propõe que a situação irregular do RPPS seja objeto de impropriedade nestas Contas de governo.

O Parquet de Contas não pode concordar com a posição do d. corpo instrutivo, visto que o fato representa grave irregularidade, pois, sendo atentatório à responsabilidade fiscal, tem repercussão direta nas Contas de governo, ao importar em prejuízo a relevante política pública municipal que, em caso de insolvência do regime, trará consequências danosas aos segurados e às finanças do Município.

*Com efeito, a 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, artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e nas demais normas pertinentes à boa gestão do RPPS, materializada pela não obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), é qualificada neste parecer como **Irregularidade** a ensejar rejeição das contas*

Diante da divergência de entendimentos, destaco, como registrado pelo Corpo Técnico, que a defesa apresentada pelo jurisdicionado não se

pronunciou especificamente sobre o CRP, mantendo sua sugestão de Impropriedade e Determinação.

De outro modo, o MPC reafirma, em seu parecer, que o descumprimento das normas estabelecidas para organização e funcionamento do RPPS acarreta desequilíbrio financeiro previdenciário e impede a obtenção de CRP por via administrativa, configurando, assim, Irregularidade insanável.

Acerca da obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município por meio de decisão judicial, fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, do Ministério da Previdência Social, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município, bem como a observância às normas da boa gestão previdenciária, constato que a responsabilização pelo cumprimento da maior parte dos critérios para emissão do aludido certificado recai sobre o titular do órgão previdenciário.

Contudo, a responsabilização pelo não cumprimento de alguns dos critérios exigidos para emissão do CRP recai sobre o Chefe do Poder Executivo, destacando-se que a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial depende dos esforços empreendidos pelo Prefeito para dar prosseguimento ao plano de custeio a ser aplicado, assim como a consistência e o caráter contributivo do Fundo.

In casu, entendo que a aposição de Irregularidade em decorrência da obtenção de CRP por meio de decisão judicial, na forma sugerida pelo *Parquet* de Contas, por motivo que demandaria a atuação de outras áreas de gestão do Município para sua regularização pela instância administrativa, configuraria agravação desproporcional ao grau de responsabilização do Chefe do Poder Executivo.

Nada obstante, não se deve olvidar que a ausência do CRP penaliza a população do Município, por ser esse certificado exigido, de forma obrigatória, pela União, quando da realização de transferências voluntárias de recursos, impedindo o Município de celebrar acordos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos

ou entidades da Administração Direta e Indireta da União, assim como prejudica a possibilidade de obtenção de recursos de compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717/08.

Dessa forma, acompanho a manifestação do Corpo Instrutivo e faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.7.4 Emenda Constitucional nº 103/19

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em Sessão de 29/07/2020, nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.739-2/20, o Plenário desta Corte proferiu Decisão pela aprovação de Nota Técnica que dispõe sobre as orientações aos entes jurisdicionados acerca da repercussão da EC nº 103/19 nos RPPS do Estado e dos Municípios fluminenses, bem como determinou a Expedição de Ofícios a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição deste Tribunal que possuem regimes próprios de previdência e aos responsáveis pelos Fundos ou Institutos de Previdência, para que tomassem ciência do inteiro teor da referida nota.

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

Nessa toada, o MPC emite parecer nos seguintes termos:

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

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

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

6. A utilização de recursos previdenciários no pagamento de despesas com benefícios de que tratam os itens 2 e 3 ou de quaisquer outros eventualmente previstos na legislação local como de responsabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social, **poderá caracterizar utilização indevida de recursos previdenciários com reflexo negativo nas Prestações de Contas de Governo e de Gestão dos Fundos ou Institutos de Previdência, inclusive quanto à imputação do débito correspondente, conforme o caso;**

(...)

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

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

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

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

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

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

d. **Nos termos dos artigos 9º, §4º, 11 e 36, inciso I, todos da Emenda Constitucional n.º103/2019, as entidades subnacionais que possuam déficit atuarial a ser equacionado devem estabelecer alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União até 01/03/2020. A data de 31/07/2020, mencionada na Portaria n.º1.348/2019, repita-se, não tem o condão de modificar a vigência do artigo 11, da Emenda Constitucional n.º103/2019, vez que se refere ao cumprimento do aludido dispositivo apenas para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; (Grifos nossos)**

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

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

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

2.8 Limites Constitucionais e Legais

2.8.1 Dívida Consolidada ou Fundada

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

Dessa forma, o quadro a seguir resume a situação do Município com relação à Dívida, consistindo na transcrição dos dados contidos no Demonstrativo da Dívida Consolidada referente ao 2º semestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2020:

Tabela 15 - Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2019	2020		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	160.112.900,00	155.778.800,00	158.938.200,00	156.589.900,00
Valor da dívida consolidada líquida	136.939.500,00	88.613.800,00	86.415.100,00	92.066.300,00
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	25,83%	16,29%	15,48%	16,25%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 - Processo TCE-RJ nº 211.170-2/20 e Processo TCE-RJ nº 202.325-6/21, RGF – 3º quadrimestre de 2020.

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

2.8.1.1 Regra de Ouro

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

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

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

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

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

Conforme o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito) do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º semestre de 2020, foi constatado que o Município não contraiu operações de crédito no exercício.

2.8.2 Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Conforme o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito) do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º semestre de 2020, o Município não realizou operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) no exercício.

2.8.3 Concessão de Garantia

Conforme o Anexo 3 (Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores) do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º semestre de 2020, o Município não concedeu garantia em operações de crédito.

2.8.4 Alienação de Ativos

Conforme o Anexo 11 (Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2020, o Município não realizou alienações de ativos no exercício.

2.8.5 Despesas com Pessoal

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

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

Tabela 16 - Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal

Descrição	2019				2020					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	57,12%	56,81%	260.595.580,00	49,15%	267.964.480,00	49,26%	296.348.170,00	53,08%	290.672.858,79	51,30%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 - Processo TCE-RJ nº 211.170-2/20, e Processos TCE-RJ nºs 215.114-6/20, 227.902-7/20 e 202.325-6/21 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020.

Nota: Considerando que foram identificadas despesas com folha de pagamento não contabilizadas no exercício de 2020, conforme registrado na Planilha de Despesas Realizadas Não Inscritas em RP (fls. 3241), procede-se ao ajuste necessário no 3º quadrimestre, a saber:

Total das Despesas registradas no Anexo I do RGF – R\$ 287.457.150,00
 (+) Total de Despesas com Pessoal Não Contabilizadas – R\$ 3.215.708,79
 (=) Total das Despesas Consideradas – R\$ 290.672.858,79

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

2.8.6 Despesas com Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato

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

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

2.8.7 Educação

2.8.7.1 Aspectos das Despesas

Conforme o art. 212 da Constituição Federal, os Municípios aplicarão, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos — compreendida a proveniente de transferências — na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

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

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

-
- i. A Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) estabelece, em seus arts 70 e 71, as despesas que, respectivamente, podem e que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, concluindo, assim, que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
 - ii. As despesas com alimentação custeadas pelo Município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com Educação, consoante Decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 261.276-8/01;
 - iii. As despesas com Educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que esses gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;
 - iv. As despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do Município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal;
 - v. Em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no art. 71 da Lei nº 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o art. 23 da Lei nº 11.494/07;

-
- vi. Serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do relatório das despesas com Educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis), indiquem que seu objeto não é relativo à Educação, de acordo com a Lei nº 9.394/96, ou que, mesmo tendo por objeto gastos com Educação, não se refiram ao exercício financeiro da Prestação de Contas em exame, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores;
- vii. As despesas relativas a pagamento de proventos aos inativos da Educação não serão consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na MDE, em consonância com a metodologia empregada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), consoante Decisões proferidas nas Contas de Governo Municipais de 2015;
- viii. As despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96, consoante Decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4º: A perda líquida imputada ao Estado do Rio de Janeiro na apuração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB

– deve ser considerada para efeitos do cumprimento do mínimo de aplicação constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

VII – pagamento de multas e juros;

VIII – pensões especiais e aposentadorias;

IX – V E T A D O .

X – restituições ou devoluções de saldo de convênios.

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

Art. 5º V E T A D O .

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

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

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

Ressalto, portanto, que a metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, para aferição dos gastos realizados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, foi substancialmente alterado pela Lei

Complementar Estadual nº 196/21, razão pela qual faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção das novas metodologias expressas em lei.

2.8.7.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

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

O Corpo Instrutivo não identificou, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites na Educação.

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

Tabela 17 - Sigfis x Contabilidade Educação

Descrição	Valor (R\$)
Sigfis	159.742.375,88
Contabilidade – Anexo 8 - Consolidado	159.742.375,88
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 2720-2731 e Relatório Analítico Educação – fls. 3195-3217

2.8.7.3 Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

O Município destinou à Educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 124,45 milhões, considerando a despesa efetivamente paga.

Tabela 18 - Despesa com Educação

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
159.742.375,88	140.988.698,15	124.453.639,26

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1673, Quadro C.2 – fls. 1674 e Quadro C.3 – fls. 1675.

2.8.7.4 Aplicação do Percentual Mínimo

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

Tabela 19 - Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	134.437.065,00
IPTU	61.295.851,04
ITBI	15.016.689,52
ISS	35.089.626,57
IRRF	23.034.897,87
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	0,00
II - Receita de transferência da União	66.833.140,44
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	66.735.836,87
ITR	97.303,57
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
III - Receita de transferência do Estado	94.063.577,62
IPVA	20.596.665,89
ICMS + ICMS ecológico	71.327.854,70
IPI - Exportação	2.139.057,03
IV - Dedução das contas de receitas	5.600.936,63
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	5.600.936,63
V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III-IV)	289.732.846,43

Fonte: Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1318-1341.

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

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

Tabela 20 - 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	32.010.378,33
Educação infantil	365 – Ensino infantil	5.314.739,53
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	26.484,09
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	117.131,61
	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		37.468.733,56
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB		
Descrição		Despesa Paga R\$
(b) Despesas realizadas com ensino da fonte Fundeb		74.000.612,95
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE		
(c) Total das despesas com ensino (a + b)		111.469.346,51
(d) Ganho de Recursos Fundeb		55.724.126,17
(e) Total das despesas registradas como gasto em Educação (c - d)		55.745.220,34
(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)		55.745.220,34
(i) Receita resultante de impostos		289.732.846,43
(j) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (h/i x100)		19,24%

Fonte: Quadro C.1, C.2 e C.3 e Demonstrativos Contábeis – fls. 1673-1762, Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1318-1341, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" e Fundeb – fls. 1763-1800 e 1948-1950, Relatório Analítico Educação – fls. 3195-3217 e Quadro D.1 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 1809-1832.

Nota 01 (linha d): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o Município teve um ganho líquido no valor de R\$ 55.724.126,17 (transferência recebida R\$ 86.800.323,41 e contribuição R\$ 31.076.197,24).

Nota 02: Embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, ele 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, cumpria o limite mínimo naqueles exercícios.

Desse modo, constato que o Município não cumpriu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, tendo aplicado 19,24% das receitas de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Nesse diapasão, trago à baila as considerações apresentadas pelo Corpo Instrutivo:

O não cumprimento da aplicação mínima estabelecida configuraria objeto de Irregularidade. Entretanto, o agravamento da pandemia do Covid-19 no país provocou diversas suspensões de atividades, incluindo as aulas presenciais em toda a rede municipal de ensino durante grande parte do exercício de 2020, interrupção de investimentos e manutenções diversos na área do ensino público, suspensão de fornecimento de merenda escolar, ou seja, ocorreu, conseqüentemente, queda no dispêndio público na educação, prejudicando sobremaneira o atingimento do índice constitucional. Contudo, tal redução do gasto público deve ser entendida no sentido de preservação, e não desperdício, em virtude do necessário enfrentamento da pandemia em outras frentes que se fizeram e ainda se fazem necessárias com a urgência que o caso requer, sendo assim, entende-se que, in casu, o não cumprimento do índice previsto no art. 212 da Constituição Federal possa ser excepcionalmente tratado como impropriedade.

*Isto posto, e constatando que o município aplicou 19,24% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 3**.*

*Quanto ao limite mínimo de aplicação de 30% da receita de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecido na Lei Orgânica do Município (no artigo 178, parágrafo único), observa-se que o município aplicou 19,24% deste recursos, portanto, **não cumprindo** este limite.*

ART. 178. Os recursos do Município destinados à Educação serão dirigidos prioritariamente à rede pública de ensino.

PARÁGRAFO ÚNICO. O Município aplicará, anualmente, nunca menos de 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

O município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte ordinários. No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte ordinários pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.

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

O MPC, acompanha os termos da instrução, incluindo, todavia, Determinação, nos seguintes termos:

Cabe ao órgão de controle externo adotar medidas de repúdio e de reprovação desta conduta de descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação na MDE, a fim de que não venha a se tornar uma deletéria prática de governo.

É um fato tão grave – descumprimento da aplicação do mínimo constitucional em MDE – que pode sujeitar o município à medida prevista no inciso III do artigo 35 da Constituição Federal/88 (possibilidade de intervenção estadual).

Não é demais ressaltar que não se está a cogitar da aplicação dos recursos que seriam necessários para a melhoria efetiva do tão maltratado sistema educacional fluminense, mas apenas e tão somente dos recursos mínimos exigidos pelo constituinte.

O não cumprimento do limite mínimo constitucional em educação é uma irregularidade de natureza gravíssima, que macula irremediavelmente as contas de governo.

*Não obstante, mantendo a coerência com a manifestação nas Contas de Governo do Estado – exercício de 2020, sem nenhum prejuízo para os recursos que devam ser garantidos à educação e com as cautelas que o caso requer o Ministério Público de Contas, em vista de todo o exposto, **excepcionalmente**, não considerará o descumprimento ao disposto no artigo 212 da CRFB/88 no exercício 2020 como irregularidade a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, mas sim como **impropriedade**, acompanhando a sugestão do relatório técnico.*

*Em acréscimo, no entanto, à manifestação do d. corpo técnico, registra este Órgão Ministerial que, no tocante ao valor de **R\$16.687.991,27** que deixou de ser aplicado em MDE no presente exercício, **deverá ser aplicado pelo Município no exercício de 2021, conforme determina o artigo 4º, §4º, da Lei Federal nº 7.348/85 e em consonância com a posição adotada por esta Corte nas contas do GERJ dos exercícios financeiros de 2018 a 2020.***

Art. 4º (...)

(...)

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas no último trimestre do exercício e, ainda havendo ao seu término diferença, esta será compensada no exercício seguinte.

Assim, com as devidas vênias ao d. corpo instrutivo, é incluída na conclusão deste parecer determinação ao atual Prefeito municipal para que aplique, adicionalmente, em 2021, em manutenção e desenvolvimento do ensino, o valor que deixou de ser aplicado em 2020.

Nesse aspecto, acompanho o entendimento esposado pelas instâncias instrutivas no sentido de que a inobservância ao limite estabelecido no

art. 212 da Constituição Federal, pelas razões expostas, deva ser objeto de **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

Noutro giro, embora convirja com a proposição do MPC, incluindo Determinação para fins de aplicação do montante não utilizado no exercício — R\$ 16.687.991,27 —, não me parece apropriado estabelecer como prazo o exercício de 2021, já em curso. Em consonância com o entendimento adotado nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro do exercício de 2020, entendo que o prazo limite seja o final do mandato do Chefe do Poder Executivo, ou seja, até o final do exercício de 2024.

Assim sendo, estabeleço na **Determinação** que seja aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 16.687.991,27, não utilizado no exercício de 2020, sem prejuízo do cumprimento do limite mínimo constitucional de 25% da receita líquida de impostos em ensino, até o final do exercício de 2024.

Na mesma toada, acompanho os termos da manifestação das instâncias instrutivas e considero que a inobservância ao limite mínimo de aplicação estabelecido na Lei Orgânica do Município também deva ensejar **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

Saliento, ainda, que o Município encaminhou as informações sobre os gastos com Educação indicando como recursos utilizados a fonte Ordinários. Assim, alinho-me ao entendimento da instância instrutiva no sentido de que o Município deve segregar as fontes de recursos, utilizando, na aplicação de gastos com Educação, para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, haja vista que a fonte Ordinários pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Dessa forma, a esse respeito, faço constar **Impropriedade e Determinação** na conclusão de meu Voto.

Por derradeiro, conforme se verifica nos demonstrativos contábeis apresentados, o Município não aplica recursos em ensino médio – subfunção 362. Logo, pode-se aferir que as despesas com a educação especial e de jovens

e adultos correspondem à educação básica, motivo pelo qual foram computadas na base de cálculo do limite da Educação apresentado no quadro anterior.

2.8.7.5 Do Repasse dos Recursos à Educação

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

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

Compulsando os autos, verifico que o Município cumpriu as regras estabelecidas no § 5º do art. 69 da LDB, pois deixou de comprovar o efetivo ingresso dos recursos na conta de titularidade do órgão responsável pela educação.

2.8.7.6 Fundeb

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

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

² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

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

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

2.8.7.6.1 Recursos Recebidos do Fundeb

O Município registrou, no exercício financeiro de 2020, o montante de R\$ 86,82 milhões como total das receitas do Fundeb, correspondentes aos recursos repassados acrescido do valor das aplicações financeiras.

2.8.7.6.2 Resultado do Fundeb

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município ao Fundo, verifico que foi registrado um ganho de recursos na ordem de R\$ 55.724.126,17, como demonstrado a seguir:

Tabela 21 - Resultado das Transferências do Fundeb

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	86.800.323,41
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	31.076.197,24
Diferença (ganho de recursos)	55.724.126,17

Fonte: Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1318-1341.

2.8.7.6.3 Pagamento aos Profissionais do Magistério

De acordo com o art. 22 da Lei nº 11.494/07, do montante dos recursos recebidos do Fundeb, acrescido das aplicações financeiras, os

Municípios deverão aplicar, no mínimo, 60% no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

A tabela a seguir demonstra a apuração do percentual das receitas do Fundeb, no exercício de 2020, que foram aplicadas na remuneração desses profissionais. Nessa linha, verifico que o Município cumpriu o disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/07, tendo aplicado 95,46% dos recursos do Fundo em despesas com pessoal e encargos sociais da educação básica:

Tabela 22 - Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	82.891.789,48
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	10.373,86
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	82.881.415,62
(E) Recursos recebidos do Fundeb	86.800.323,41
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	24.869,09
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	86.825.192,50
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	95,46%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 1809-1832 e Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1318-1341 e Documento de cancelamentos de passivos na fonte Fundeb 60% – fls. 1949-1950.

2.8.7.6.4 Aplicação Mínima de 95% dos Recursos do Fundeb

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

Destaco que a Lei nº 14.113/20, em seu art. 25, § 3º, dispõe que, a partir do exercício de 2021, até 10% (dez por cento) desses recursos poderão

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

ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. Dessa forma, tal metodologia será considerada por ocasião da análise da Prestação de Contas de Governo do Município relativa ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2022. Dessa feita, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto a tal fato promovido pelo início da produção de efeitos da nova legislação sobre o tema.

2.8.7.6.5 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2019)

No Processo TCE-RJ nº 211.170-2/20, que trata da Prestação de Contas de Governo referente a 2019, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final daquele exercício, um superávit financeiro de R\$ 33.255,06.

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

O Corpo Técnico assim se manifesta:

Verifica-se que do valor do superavit financeiro somente R\$20.526,20 foi utilizado no exercício de 2020, em desacordo com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, por meio do crédito adicional aberto em 16.03.2020, dentro do 1º trimestre, conforme decreto n.º 5256/20 às fls. 1833-1834.

*Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 9**.*

Considerando essa diferença, consigno que tal fato ensejará a aposição de **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.8.7.6.6 Cálculo da Aplicação Mínima Legal

De acordo com a tabela a seguir, o Município de Teresópolis utilizou 95,43% dos recursos do Fundeb no exercício de 2020, cumprindo o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07:

Tabela 23 - Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB

Descrição	Valor (R\$)
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício	86.800.323,41
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb	24.869,09
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)	86.825.192,50
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	82.891.789,48
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	33.255,06
(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)	82.858.534,42
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)	95,43%

Fonte: Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls.1318-1341, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 1673-1762, Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb – fls. 1948-1950, Relatório Analítico Educação – fls. 3195-3217 e Prestação de Contas de Governo de 2019 - Processo TCE-RJ nº 211.170-2/20.

Nota 01: Embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$ 10.373,86), ele 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.

2.8.7.6.7 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2020)

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

Tabela 24 - Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2021

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021	
Descrição	Valor (R\$)
Superavit financeiro em 31/12/2019	33.255,06
(+) Receita do Fundeb recebida em 2020	86.800.323,41
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020	24.869,09
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc.) em 2020	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020	0,00
= Total de recursos financeiros em 2020	86.858.447,56

(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020	82.891.789,48
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2020	3.966.658,08

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 - Processo TCE-RJ nº 211.170-2/20, Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1318-1341, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 1673-1762 e documento de cancelamentos de passivos na fonte Fundeb – fls. 1948-1950.

Nota: Foi realizado, no exercício de 2020, o cancelamento de restos a pagar no montante de R\$ 10.373,86, porém ele não foi considerado no quadro acima, uma vez que o valor empenhado no exercício anterior excedeu ao montante recebido à título de Fundeb naquele exercício, sendo tal diferença superior aos restos a pagar ora cancelados.

O montante do superávit financeiro para o exercício de 2021, apurado no quadro anterior (R\$ 3.966.658,08), diverge do valor registrado pelo Município no Balancete Contábil de Verificação do Fundeb – Quadro D.2 (R\$ 3.911.980,52), o que revela, desse modo, uma divergência de R\$ 54.677,56 entre os demonstrativos, a qual se configura como saída de recursos do Fundeb sem comprovação.

O Corpo Instrutivo e o MPC, respectivamente, em sua instrução e em seu parecer, fizeram constar, inicialmente, Irregularidade em relação ao fato.

Em análise das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, o Corpo Técnico apresenta os seguintes apontamentos:

Razões de Defesa:

O jurisdicionado alegou que conseguiu reunir documentos que comprovam não existir a diferença de R\$54.677,56 apurada no superavit financeiro do FUNDEB por esta Coordenadoria, referente ao exercício de 2020, conforme exposto no documento – 4 (fls. 3745-3808).

Afirma que apurou o superávit financeiro conforme o parágrafo 2º do artigo 43 da Lei Federal nº 4320/64 e que a citada diferença não existe, tendo em vista que o valor de R\$54.677,56 encontra-se no montante da disponibilidade, conforme dados do balancete do Fundeb reenviado às fls. 1748, que apurou o mesmo superávit de R\$3.911.980,52.

Análise:

O jurisdicionado apresentou nos autos os mesmos documentos comprobatórios constantes na análise inicial, que resultaram no superávit financeiro de R\$3.911.980,52 e não o valor do superávit financeiro apurado por esta Corte de R\$3.966.658,08, portanto, persistindo a diferença de R\$54.677,56, motivo desta irregularidade.

Em resumo o jurisdicionado não apresentou novos elementos que pudessem alterar o mérito da análise inicial, conforme exposto na planilha abaixo:

Documento	1º envio (análise)		2º envio (pauta especial)	
	Valor (R\$)	Fls.	Valor (R\$)	Fls.
Balancete de verificação (superavit)	3.911.980,52	1835	3.911.980,52	3748
Conciliação bancária (saldo)	12.841.361,87	1836	12.841.361,87	3749

<i>ajustado)</i>				
Saldo <i>conta corrente</i> (31.12.2020)	0,00	1839- 1840	0,00	3752- 3753
Saldo <i>aplicações</i> (31.12.2020)	12.841.361,87	1841	12.841.361,87	3754
RPP (exercício de 2020)	8.890.499,01	1938- 1940	8.890.499,01	3800- 3802
RPP (antes de 2020)	38.204,82	1941- 1942	38.204,82	3803- 3804
RPNP (2020)	677,52	3805- 3806	677,52	3805- 3806
RPNP (antes de 2020)	0,00	3807- 3808	0,00	3807- 3808

Portanto, os dados contábeis apresentados demonstram que o jurisdicionado não apresentou novas informações que possam alterar o mérito da irregularidade.

Conclusão:

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

O MPC, em seu derradeiro parecer, acompanha os termos da instrução.

Apesar do descumprimento da aludida norma, em face da imaterialidade do montante de R\$ 54.677,56 em relação ao orçamento final do Município, de R\$ 626.424.498,37, reputo cabível que a falha observada neste tópico não enseje item de Irregularidade às Contas de Governo do Município.

Somado a isso, quando da sustentação oral realizada pelo Prefeito Municipal, foi apresentado o comprovante de ressarcimento à conta do Fundeb no valor de R\$ 54.677,56 , datado de 12/11/2021.

Isto posto, deixo de acompanhar a manifestação das instâncias instrutivas e consigno que tal fato ensejará a aposição de **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

2.8.8 Saúde

2.8.8.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

O art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 estabeleceram, para os Municípios, o percentual

mínimo de 15% da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

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

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

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

I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

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

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

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

I – empenhadas e pagas no exercício de referência;

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

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

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

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

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

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

Por todo o exposto, no exercício em apreciação, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CF/88, c/c o art. 7º da LC nº 141/12, serão consideradas as despesas liquidadas e

efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa, devidamente comprovada no Fundo de Saúde.

2.8.8.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

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

Tabela 25 — Sigfis X Contabilidade Saúde

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	191.300.304,00
Contabilidade – Anexo 8 - Consolidado	191.300.304,00
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 2720-2731 e Relatório Analítico Saúde – fls. 3218-3234.

De acordo com o cálculo efetuado pelo Corpo Técnico desta Corte, foram identificadas despesas, no montante de R\$ 3.664.987,91, que não deveriam ser consideradas no cálculo do limite dos gastos, por não pertencerem ao exercício de 2020, nos termos art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, conforme segue:

Tabela 26 - Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
01.01.2020	1	PELO PAGAMENTO DOS SERVIDORES DA SMS-ATENCAO BASICA - SUB FUNCAO 301 REFERENTE AO MES DE DEZEMBRO/19.	PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESOPOLIS	Atenção Básica	RECURSOS ORDINÁRIOS	629.152,50	629.152,50	629.152,50
01.01.2020	2	PELO PAGAMENTO DOS SERVIDORES, SMS-ATENCAO BASICA - SUB FUNCAO 122 REFERENTE AO MES DE DEZEMBRO/19	PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESOPOLIS	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	1.311.245,30	1.311.245,30	1.311.245,30

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
02.01.2020	54	PELO PAGAMENTO DE R 91.870,36 SMS -ATENCAO BASICA - SUB FUNCAO 301 REFERENTE AO 14 SALARIO (NO PERCENTUAL DE 30) NO MES DE DEZEMBRO/2019	PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESOPOLIS	Atenção Básica	RECURSOS ORDINÁRIOS	91.870,36	91.870,36	91.870,36
02.01.2020	55	PAGAMENTO DE R 207.178,55 SMS -ADM DA UNID - SUB FUNCAO 122 REFERENTE AO 14 SALARIO (NO PERCENTUAL DE 30) NO MES DE DEZEMBRO/2019	PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESOPOLIS	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	207.178,55	207.178,55	207.178,55
02.01.2020	73	PELO PAGAMENTO REFERENTE AO SERVICOS PRESTADOS DE R 55.748,26 SMS AGROUP 28006 COMPEETENCIA DE JULHO DE 2019.	AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A.	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	55.748,26	55.748,26	55.748,26
02.01.2020	75	PELO PAGAMENTO REFERENTE AO SERVICOS PRESTADOS DA SMS AGRUPAMENTO 28006 COMPETENCIA DE AGOSTODE 2019.	AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A.	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	56.983,76	56.983,76	56.983,76
02.01.2020	78	PELO PAGAMENTO REFERENTE AO SERVICOS PRESTADOS DA SMS AGRUPAMENTO 28006 COMPETENCIA DE SETEMBRO DE 2019.	AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A.	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	62.579,64	62.579,64	62.579,64
15.01.2020	215	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO R 339.636,00 OF: 119/19 PROCESSO JUDICIAL N 0015145-78.2018.8.19.006 1 EM 23/01/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	339.636,00	339.636,00	339.636,00

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
15.01.2020	216	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0010894-17.2018.8.19.006 1 OFICIO 616/2019 NO VALOR DE R 50.701,06 EM 23/05/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	50.701,06	50.701,06	50.701,06
15.01.2020	217	PAGAMENTO DE SEQUESTRO VALOR DE R 121.728,00 N DO PROCESSO JUDICIAL 0015606-84.2017.8.19.006 1 OFICIO 1030/2019 EM 07/06/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	121.728,00	121.728,00	121.728,00
15.01.2020	220	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NO VALOR DE R 105.974,46 EM 24/09/2019 NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0014550-16.2017.8.19.006 1 OFICIO 1772/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	105.974,46	105.974,46	105.974,46
15.01.2020	223	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO R 176.624,60 OF: 2383/19 PROCESSO JUDICIAL N 0014550-16.2017.8.19.006 1 EM 04/12/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	176.624,60	176.624,60	176.624,60
15.01.2020	228	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO R 51.911,24 OF: 1504/19 PROCESSO N 0002014-70.2017.8.19.006 1 EM 13/11/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	51.911,24	51.911,24	51.911,24
15.01.2020	231	PELO PAGAMENTO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELETRICA DURANTE O EXERCICIO DE 2019.	AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A.	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	63.559,76	63.559,76	63.559,76

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
16.01.2020	237	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0002940-17.2018.8.19.006 1 OFICIO 999/2019 NO VALOR DE R 54.974,01 EM 20/08/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	54.974,01	54.974,01	54.974,01
16.01.2020	239	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0009294-24.2019.8.19.006 1 OFICIO 1506/2019 NO VALOR DE R 72.073,20 EM 08/08/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	72.073,20	72.073,20	72.073,20
16.01.2020	253	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0002940-17.2018.8.19.006 1 OFICIO 359/2019 NO VALOR DE R 54.974,01 EM 08/04/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	54.974,01	54.974,01	54.974,01
16.01.2020	254	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0004547-65.2018.8.19.006 1 OFICIO 988/2019 NO VALOR DE R 96.373,40 EM 18/07/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	96.373,40	96.373,40	96.373,40
16.01.2020	336	PAGAMENTO DE SEQUESTRO NO VALOR DE R 61.699,80 EM 10/10/2019 NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0011527-91.2019.8.19.006 1 OFICIO 1172/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	61.699,80	61.699,80	61.699,80
TOTAL						3.664.987,91	3.664.987,91	3.664.987,91

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 3218-3234.

Nesse aspecto, compartilho do entendimento esposado pelo Corpo Instrutivo, sendo tal fato objeto de **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.8.8.3 Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde

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

Tabela 27 - Gastos com Saúde por Natureza de Despesa

Descrição	Valor (R\$)	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	176.399.533,08	13.459.960,82
Pessoal e Encargos Sociais	68.838.053,28	723.781,88
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	107.561.479,80	12.736.178,94
(B) Despesas de capital	906.187,08	534.623,02
Investimentos	486.187,08	534.623,02
Inversões Financeiras	420.000,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	177.305.720,16	13.994.583,84
(D) Total das despesas com Saúde	191.300.304,00	
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	118.108.569,44	12.400.973,27
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	113.267.414,28	12.332.339,72
Recursos de operações de crédito	2.448.409,76	0,00
Outros Recursos	2.392.745,40	68.633,55
(H) Outras ações e serviços não computados	3.664.987,91	0,00
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	436.622,88
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	1.156.987,69
(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)	121.773.557,35	13.994.583,84

(M) Total das despesas com Saúde não computadas	135.768.141,19
---	----------------

(N) Total das despesas com Ações e Serviços públicos de Saúde para fins de limite (D - M)	55.532.162,81
---	---------------

Fonte: Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1955-2127, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls.2128-2307, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 2308-2426 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 2441-2453.

Nota 01: Na linha H, foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no Sigfis e abordado no item 5.4.1 deste capítulo.

Nota 02: Embora tenha ocorrido, no exercício de 2020, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores no montante de R\$ 503.580,53, ele não será excluído do total das despesas com Saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município, ainda assim, cumpria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

Nota 03: O Município inscreveu os montantes de R\$ 1.156.987,69 e R\$ 436.622,88 em restos a pagar não processados e restos a pagar processados, respectivamente, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em Saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o artigo 24, inciso II, da Lei Complementar nº 141/12.

O Município encaminhou as informações contábeis sobre os gastos com Saúde indicando como recursos utilizados a fonte ordinários. Assim, alinhando ao entendimento das instâncias instrutivas no sentido de que o Município deve segregar as fontes de recursos, utilizando, na aplicação de gastos, para fins de apuração do limite legal, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos. Dessa forma, a esse respeito, faço constar **Impropriedade e Determinação** na conclusão de meu Voto, em conjunto com a relacionada à Educação, por terem a mesma natureza.

2.8.8.4 Apuração do Limite Mínimo das Despesas com ASPS

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

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

Tabela 28 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS

DESCRIÇÃO	Valor (R\$)
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	289.732.846,43
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.515.728,48

(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	284.217.117,95
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	55.532.162,81
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	55.532.162,81
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com Saúde (H/D) mínimo 15%	19,54%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1318-1341, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1955-2127, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 2128-2307, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 2308-2426, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 2441-2453 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 2886-2889.

Nota: As Emendas Constitucionais nºs 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, essa receita não compõe a base de cálculo da Saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

O valor aplicado em Saúde corresponde a 19,54% das receitas de impostos e transferências de impostos, cumprindo, desse modo, o mandamento previsto no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Ainda sobre o assunto, o Corpo Técnico, em sua instrução, constata que foi cumprido o limite de 15% das despesas globais do Orçamento do Município, conforme o estabelecido no art. 156, §1º, da Lei Orgânica Municipal, em despesas com Saúde.

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

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

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

No entanto, considerando a declaração de emergência em saúde pública de importância Nacional em decorrência do novo coronavírus, a necessidade da adoção de medidas preventivas em relação à disseminação do COVID-19, entre elas a redução de aglomeração e circulação de pessoas, entende-se que a ausência do respectivo parecer possa ser relevada, uma vez que a realização de reuniões presenciais para sua elaboração ficou prejudicada,

bem como o curto prazo para adaptações técnicas para o uso de tecnologias de comunicação pela internet para implantação de audiências remotas

2.8.9 Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

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

O mencionado limite, apresentado na tabela seguinte, observa o número de habitantes, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi de 182.594 no Município de Teresópolis.

Tabela 29 - Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2019	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	61.595.840,96
1112.04.00 - IRRF	23.304.312,14
1112.08.00 - ITBI	11.999.260,23
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	39.087.561,56
Outros Impostos	0,00
1120.00.00 - TAXAS	6.587.926,23
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	8.630.645,35
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc.) (1)	0,00
SUBTOTAL (A)	151.205.546,47
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	70.033.968,21
1721.01.05 - ITR	99.054,50
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	71.084.041,29
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	21.360.517,64

1722.01.04 - IPI - Exportação	1.890.299,41
1722.01.13 - CIDE	145.241,77
SUBTOTAL (B)	164.613.122,82
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	4.773.308,88
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	311.045.360,41
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	6,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	18.662.721,62
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2020 (F + G)	18.662.721,62

Fonte: Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 do exercício anterior às fls. 2541-2565 e Anexo 2 - da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1593-1594.

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

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

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

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

2.8.9.1 Verificação do Cumprimento do Limite

Consoante Decisão no Processo TCE-RJ nº 203.065-7/05, as contribuições previdenciárias cobradas dos servidores para custeio dos regimes

próprios de previdência e assistência, caso existam, deverão ser excluídas do cômputo do cálculo do limite disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal.

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

Tabela 30 - Repasse Permitido x Repasse Recebido

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
18.662.721,62	18.662.721,62

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1606.

2.8.9.2 Verificação do Cumprimento do Orçamento Final da Câmara

Consoante a Lei Orçamentária e o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2020 registrou o montante de R\$ 18,66 milhões.

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

Tabela 31 - Orçamentação e Execução do Repasse

R\$		
Orçamento final da Câmara	Repasse recebido	Repasse recebido acima do orçamento final da Câmara
18.662.721,62	18.662.721,62	-

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1603-1606.

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

A Lei Complementar nº 101/00, com o objetivo de garantir o equilíbrio das finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal definida no § 1º do

seu art. 1º, estabeleceu normas para a transição de término de mandato dos titulares dos Poderes, objetivando não prejudicar Administrações posteriores onerando seus orçamentos.

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

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

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

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

2.9.1 Aspectos Formais

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

Tabela 32 - Unidades Gestoras

Unidades Gestoras	DATA DA ENTREGA
Prefeitura Municipal	17.02.2021
Fundo Municipal de Saúde	17.02.2021

Fundo Municipal Especial de Calamidade Pública	17.02.2021
Fundo Municipal de Assistência Social	16.02.2021

Fonte: Relatório extraído do Sistema de Recebimentos de Dados do Sigfis – fls. 3235.

Ante o exposto, acompanho o entendimento das instâncias instrutivas no sentido de que a intempestividade no encaminhamento dos dados deva ser considerada como **Impropriedade**, com a consequente **Determinação**, o que faço constar na conclusão do meu Voto.

2.9.2 Dos Resultados

2.9.2.1 Contratos Formalizados

Em análise efetuada na Relação de Contratos fornecida pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248/08 deste Tribunal, verifico a inexistência de registros relativos a contratos firmados a partir de 01/05/2020.

O Corpo Técnico, contudo, apresenta os seguintes apontamentos:

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\$15.458.607,21 (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”, anexada às fls. 3239-3240, dos quais R\$9.867.284,07 foram empenhados, no entanto, nenhum Montante considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cumpre salientar que os contratos formalizados para medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo Federal n.º 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 n.º 101/2000, incluído pelo Lei Complementar Federal n.º 173/2020.

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

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

Na Planilha “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020”, estão o valor total inscrito em RP Processados, de

R\$ 18.674.755,52 , e o em RP Não Processados, de **R\$ 21.900.450,16** , sendo o montante de **R\$ 7.688.871,02** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da LRF.

Saliento que o montante de **R\$ 2.896.774,48** , registrado na planilha complementar “RPs COVID 19”, referente à inscrição em restos a pagar de despesas realizadas em ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 06/20, não foi considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da LRF. Tal posicionamento tem por fundamento o inciso II do § 1º do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, incluído pela Lei Complementar nº 173/2020.

2.9.2.3 Despesas Realizadas Não Inscritas em Restos a Pagar

Acerca da existência de despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar, trago à baila a manifestação do Corpo Técnico:

O relatório apresentado pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal registra as despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar no montante total de R\$ 3.215.708,79 , conforme planilha “Despesas Realizadas não Inscritas em RP” (anexada às fls. 3241).

No entanto, tais valores não serão considerados no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas apenas como encargos e despesas compromissadas a pagar, uma vez que envolvem despesas com folhas de pagamento, ou seja, despesas incorridas, mas não contabilizadas, permanecendo a obrigação a pagar para o exercício seguinte.

Tais despesas ocorreram sem autorização legislativa, uma vez que excederam os créditos orçamentários autorizados para realização das respectivas despesas com pessoal, contrariando o previsto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal. Cumpre informar que tal fato encontra-se analisado no tópico Resultado do Superavit/Deficit Financeiro, bem como, no tópico de Despesas com Pessoal devido à natureza das despesas envolver gastos com pessoal.

2.9.2.4 Reconhecimento/Confissão de Dívidas

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

2.9.2.5 Avaliação do Art. 42 da LRF

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

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

2.9.2.5.1 Das Disponibilidades Financeiras

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

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

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2020 - QUADRO I	
Natureza	Valor (R\$)
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	119.938.785,41
(B) Regime Próprio de Previdência	7.022.466,04
(C) Câmara Municipal	88.020,76
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	620.003,88
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	112.208.294,73
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248	110.779.348,99
(G) Diferença (E-F)	1.428.945,74

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 2843-2846, Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1607-1609, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência – fls. 1628, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do Sigfis (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248) – fls. 3236-3237 e Planilha do SIGFIS/Del.248 – fls. 3242.

Observo uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248. Dessa forma, será utilizado o valor apurado *ajustado* com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal (R\$ 112.208.294,73), uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Isso posto, e em face da divergência, no montante de R\$ 1.428.945,74, apresentada entre o valor das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248/08, faço constar **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão de meu Voto.

2.9.2.5.2 Dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar

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

Tabela 34 - Comparativo Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2020 - QUADRO II	
Natureza	Valor (R\$)
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	168.450.943,05
(B) Regime Próprio de Previdência	0,00
(C) Câmara Municipal	82.790,02
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	14.316,61
(E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20	1.921.569,30
(F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020	7.688.871,02
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F)	158.743.396,10
(H) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248	165.622.797,02
(I) Diferença (G-H)	-6.879.400,92

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 2843-2846, Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1607-1609, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência – fls. 1628, Relatório de Passivos de Convênios extraído do Sigfis (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248) – fls. 3236-3237, Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/20 – fls. 3245-3323, Planilha complementar RPs Covid-19 – fls. 3324-3328 e Planilha de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar – fls. 3244.

Nota 01: O valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado refere-se ao montante de R\$ 165.235.234,96, registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 2843-2846) do Balanço Patrimonial Consolidado, acrescido do valor de R\$ 3.215.708,79, referente a Despesas Realizadas Não Inscritas em RP,

e consideradas como despesas compromissadas a pagar, em função de, como analisado anteriormente, tratar-se de despesas incorridas, mas não contabilizadas, permanecendo a obrigação a pagar para o exercício seguinte.

Nota 02: O valor consignado na linha (E) – Despesas para o Enfrentamento da Covid-19, não considerou aquelas custeadas por convênios, conforme verifica-se na Planilha “RPs Covid 19”, para evitar a duplicidade de exclusão de obrigações não consideradas no cômputo.

Como demonstrado, apurou-se divergência entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema. Dessa forma, será utilizado, em minha análise, o valor apurado *ajustado*, com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal (R\$ 158.743.396,80), uma vez que se optou por escolher, sempre que possível, as informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Não obstante, a divergência apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248/08, no montante de R\$ 6.879.400,22 , será considerada como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

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

Tabela 35 - Comparativo Avaliação Art. 42, LRF

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2020 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2020 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2020 C = (A-B)
112.208.294,73	158.743.396,10	-46.535.101,37

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)
-46.535.101,37	7.688.871,02	-54.223.972,39

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. 3238.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		7.688.871,02	Todas as Planilhas

Contratos Formalizados a partir de 01/05		constam em anexo (fls. 3238-3328)
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	7.688.871,02	
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar		
Dívidas Reconhecidas		

Pelo demonstrado, conclui-se que o Poder Executivo não observou o estabelecido no art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, apontando, em 31/12/2020, uma insuficiência de caixa de R\$ 54.223.972,39.

O Corpo Instrutivo, ao analisar as razões de defesa apresentadas, mantém seu entendimento pela Irregularidade e destaca os seguintes apontamentos, *in verbis*:

Razões de Defesa:

Em síntese, a justificativa apresentada é a mesma para a irregularidade nº 03, conforme exposto pelo próprio jurisdicionado (fls. 3586-3587).

Ressalta que formalizou o documento 5 (fls. 3809-3834), onde constam diversas relações de saldos bancários dos exercícios de 2018, 2019 e 2020, com o fim de apontar que havia saldo financeiro suficiente para cobrir as obrigações assumidas no presente exercício.

Análise:

O jurisdicionado apresentou alegações de caráter estrutural de gestões anteriores, bem como, alegou que apresentou evolução na gestão municipal com base nos pontos de controle fiscal e orçamentário-financeiro, entretanto, não trouxe novos elementos que modifique a apuração técnica do resultado financeiro calculado por esta Coordenadoria, com base no exposto às fls. 3578-3586; 3586-3587; 3809-3835.

Quanto aos cálculos que apuraram as disponibilidades financeiras para fazer frente às obrigações na verificação do cumprimento do artigo 42 da LRF, cumpre registrar que esta Corte priorizou a utilização dos registros contábeis do município, procurando-se resguardar a sua real capacidade de pagamento. Deve-se destacar que não se pode partir do total de R\$112.828.298,61 da relação de saldos bancários em 31/12/2020 para se comprovar a suficiência de caixa, como sugere o jurisdicionado com os documentos de fls. 3809-3834, tendo em vista a necessidade de respeitar a metodologia de cálculo exposta no preâmbulo anexado às fls. 3180-3194 e presente nos cálculos às fls. 3405-3407.

Conclusão:

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

O MPC, em seu derradeiro parecer, acompanha os termos da instrução.

Isto posto, ante a ausência de elementos capazes de elidir a falha apontada, acompanho a manifestação das instâncias instrutivas e consigno que tal fato ensejará a aposição de **Irregularidade** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

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

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

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

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

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

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

Portanto, em face da alteração na metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no art. 42 da LRF, passando-se, nas **Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2024, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025**, a serem consideradas as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao art. 8º da Lei Complementar nº 101/00, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção da nova metodologia.

2.10 Demais Aspectos Relevantes

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

2.10.1 *Royalties*

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

2.10.1.1 Das Receitas de *Royalties*

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

Tabela 36 - Receitas de *Royalties*

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			18.180.404,05
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		71.182,56	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		18.109.221,49	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	17.125.021,72		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	984.199,77		
II – Transferência do Estado			4.996.265,32
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			23.176.669,37
V – Aplicações financeiras			24.937,47
VI – Total das receitas (IV + V)			23.201.606,84

Fonte: Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1318-1341.

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

O Corpo Instrutivo informa que o Município registrou o montante de R\$ 17.125.021,72 como receita proveniente de *royalties* pelo excedente de produção. Contudo, em consulta ao *sítio* da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), constatou-se que o valor se refere aos *Royalties* pela Produção (até 5% da produção), indicando, assim, que o

Município apropriou, indevidamente, nos códigos de receita, os valores referentes à arrecadação dos recursos de *royalties*.

Nesse sentido, em face da apropriação indevida da arrecadação dos recursos de *royalties* nos códigos de receita, acompanho a instância instrutiva e faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação**.

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

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

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

Receitas de <i>Royalties</i> - Lei Federal nº 12.858/2013	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal nº 12.858/2013	449.819,99

Fonte: Quadro F.3– fls. 2868-2871.

Nota: O jurisdicionado esclarece, à fl. 2869, que os recursos do pré-sal (fonte 198, criada em 2020), no montante de R\$ 449.819,99 , foram registrados juntamente com a Cota-parte *Royalties* (fonte 01).

2.10.1.3 Despesas Totais com Recursos de *Royalties*

Tabela 38 - Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties*

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		20.800.415,16
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	20.800.415,16	
II - Despesas de capital		1.324.150,00
Investimentos	1.324.150,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		22.124.565,16

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 2498-2530.

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

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

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

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

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

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

Por fim, o Corpo Instrutivo constata que o Município aplicou 94,02% dos recursos de *royalties* em despesas correntes e 5,98% em despesas de capital.

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

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

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

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

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

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

Tabela 39 - Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 12.858/13

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal nº 12.858/2013	449.819,99
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	112.455,00
Aplicação de Recursos na Saúde	68.633,55
% aplicado em Saúde	15,26%
Saldo a aplicar	43.821,45
Aplicação Mínima na Educação – 75%	337.364,99
Aplicação de Recursos na Educação	0,00
% aplicado em Educação	0,00%
Saldo a aplicar	337.364,99

Fonte: Quadro F.3 – fls. 2868-2871.

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

*Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou apenas 15,26% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 (fonte 198) na **saúde** e não aplicou nenhuma parcela na **educação**, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.*

*Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 15**.*

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

Em que pese o entendimento das instâncias instrutivas nestes autos, em Decisão Monocrática de 27/08/2021, inseri o descumprimento ao disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13 no rol de Irregularidades capazes de macular as Contas do responsável.

Após análise dos argumentos da defesa, o Corpo Técnico mantém seu entendimento, manifestando-se nos seguintes termos:

Razões de Defesa:

Em síntese, o chefe do Poder Executivo Municipal alegou dificuldades por conta da pandemia de COVID-19, bem como, afirmou (fls. 3594):

“Ainda sob a sombra da pandemia valores destinados à Educação e Saúde, nos termos da Lei Federal nº 12.858/13 não foram utilizados a tempo, eis que compras emergenciais, aquisição de insumos e equipamentos médicos tomaram de assalto as datas para realização de licitações.

Todavia, foi aberto processo administrativo nº 21.798/2021 e enviado o Memorando nº 096/2021, ambos anexos, para que medidas sejam tomadas para devida regularização dentro deste exercício, com o monitoramento dos resultados por parte do Controle Interno, com o fim de rechaçar esta irregularidade. (Documento 6).”

Análise:

Trata-se de irregularidade acrescida pelo Conselheiro-Relator, em seu parecer.

Pelo exposto, em que pesem os argumentos relacionados às dificuldades ocasionadas pela pandemia do novo coronavírus, resta evidenciado que o jurisdicionado ratificou que não aplicou os recursos recebidos dos Royalties conforme previsto na Lei Federal nº 12.858/2013 (fls. 3835-3838).

*Tal fato é objeto da **impropriedade nº 15** na análise deste Corpo Técnico, a qual será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O Ministério Público de Contas manifesta-se em igual sentido.

Por certo, há uma situação excepcional decorrente do reconhecimento, por intermédio do Decreto Legislativo nº 06, de 20/03/2020, do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública, ensejando uma realidade atípica, com reflexos práticos no exercício de 2020.

Somando a isso, como bem observado pelo Corpo Instrutivo, a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações prevista na legislação, não havendo desvio do pretendido pela Lei nº 12.858/13.

Ainda versando sobre a aplicação dos recursos nos percentuais fixados na Lei nº 12.858/13, as instâncias instrutivas acrescentam que não foi constatada a comprovação da aplicação daqueles recebidos em 2018 e 2019, apesar do determinado por esta Corte no exame das Contas do Município referentes ao exercício de 2019.

Diante do exposto, considerando que não houve a aplicação dos recursos em despesas distintas daquelas previstas na legislação, ficando o saldo remanescente a ser utilizado nos exercícios seguintes, faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão do Voto.

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

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

Art. 8º [...]

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

[...]

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

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

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

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

A Lei nº 13.885/19 estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o art.

1º, § 2º, da Lei nº 12.276/10. Tais recursos são chamados de excedente da cessão onerosa.

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

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

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

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> – Cessão Onerosa (Recebidos em 2019)	
Descrição	Valor
Recursos de <i>Royalties Recebidos</i> no Exercício de 2019, a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal nº 13.885/2019	3.370.025,63
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) em Investimentos	0,00
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) na Previdência	0,00
Total Aplicado	0,00
Saldo a aplicar	3.370.025,63

Fonte: Quadro F.4 – fls. 2872-2876.

Observo que o Poder Executivo, dos recursos recebidos, não destinou recursos para investimentos, nem para pagamento de despesas previdenciárias, restando a aplicar o montante de R\$ 3.370.025,63, informação ratificada pelo Balancete da Despesa resultante da Cessão Onerosa (fonte 20).

De toda sorte, como os recursos foram incorporados à fonte específica criada para esse fim, acompanho a manifestação das instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão do Voto.

2.10.2 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Sendo um indicador de desempenho de âmbito nacional, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) compõe-se de sete índices setoriais

temáticos, que objetivam verificar se a visão e os objetivos estratégicos dos Municípios foram alcançados e, com isso, oferecer subsídios para a melhoria da gestão municipal, bem como para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

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

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

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

A apuração dos índices de efetividade da gestão pública indica os setores que merecem maior atenção do gestor público, colaborando para o aperfeiçoamento das ações governamentais. Dessa forma, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, deverão responder, em caráter

obrigatório, aos questionários para a apuração desses índices, anexando evidências comprobatórias quando couber.

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

2.11 Controle Interno

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

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

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

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

2.11.1 Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

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

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

Quanto a tais fatos, o Corpo Instrutivo destaca que, conforme avaliação efetuada no sobredito Relatório de Acompanhamento, do total de 23 (vinte e três) Determinações, 1 (oito) foi considerada cumprida (4,35% do total) e 22 (vinte e duas) foram parcialmente cumpridas (95,65% do total).

2.11.2 Certificado de Auditoria

Em conclusão, o Corpo Instrutivo destaca que o Certificado de Auditoria, acostado à fl. 2.621, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade com Ressalvas das Contas do Chefe de Governo do Município de Teresópolis.

Destaco que não foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental, o que será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.12 Considerações Finais

O responsável pelas contas apresentou, tempestivamente, suas razões de defesa por intermédio do Documento nº 33.585-5/21, o qual foi apreciado pelas instâncias instrutivas e devidamente considerado por este Relator.

Posteriormente, no dia 11/11/2021, foi protocolado pelo jurisdicionado pedido de sustentação oral, a qual foi realizada na Sessão Plenária de 17/11/2021, cujos termos foram transcritos e juntados aos autos e que passo a apreciar.

Pois bem. No que se refere à realização de despesas com folha de pagamento que excederam os respectivos créditos orçamentários, não há erro formal, como sustentado pelo responsável, mas sim descumprimento do texto expresso no art. 167, inciso II da Constituição Federal de 1988, um dos corolários fundamentais orçamentários.

Quanto aos déficits financeiros ao longo da gestão, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do art. 1º, §1º da LRF, inobstante os dados fáticos trazidos pelo Prefeito Municipal de Teresópolis, não restou demonstrado que a Administração reduziu o déficit de forma consistente a cada exercício.

Pelo contrário, o responsável assumiu a chefia do Poder Executivo Municipal em 04/07/2018, exercício — dos quais pouco mais de 5 (cinco) meses estiveram sob a responsabilidade do Sr. Vinícius Cardoso Claussen da Silva — em que o déficit totalizou R\$ 43.478.355,44. Nos exercícios subsequentes de 2019 e 2020, integralmente geridos pelo responsável pelas contas, o saldo negativo sofre um crescimento, passando respectivamente, para os valores de (R\$ 62.988.985,73) e (R\$ 56.145.542,39).

Friso que o mandato é encerrado com um déficit superior ao do exercício em que o Prefeito assume a chefia do Poder Executivo, não havendo como aplicar a teoria do esforço da gestão ao caso em comento.

Consequentemente, como há uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 54.223.972,39 , sendo vedado pelo art. 42 da LRF, 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, por certo, a Irregularidade resta mantida.

Quanto aos demais aspectos abordados em sede de sustentação oral, as respectivas Irregularidades inicialmente apontadas foram afastadas ou convertidas em Improriedades, conforme exposto no corpo deste Voto.

Por todo o exposto, concluo que os esclarecimentos apresentados em defesa oral não possuem o condão de transmutar o Parecer Prévio Contrário em Favorável.

3 CONCLUSÃO E VOTO

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

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

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

CONSIDERANDO a realização de despesas com folha de pagamento que excederam os respectivos créditos orçamentários, em desacordo com o art. 167, inciso II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o gestor não alcançou o equilíbrio financeiro ao final da gestão, visando ao atendimento ao art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo não cumpriu o disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00;

CONSIDERANDO que, para as Contas de Governos Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, deverá ser observada a nova regulamentação do Fundeb estabelecida

na Lei nº 14.113/20, que entrou em vigor em 01/01/2021, revogando quase integralmente a Lei nº 14.494/07, com especial atenção aos arts. 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente, o percentual e prazo de utilização de recursos do Fundo no exercício seguinte e o percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

CONSIDERANDO que, diante das Decisões deste Tribunal de Contas, proferidas nos autos dos Processos TCE-RJ nºs 204.885-3/19 e 214.567-3/18, nas Sessões Plenárias de 24/07/2019 e 27/11/2019, respectivamente, será alterada a metodologia para aferição do cumprimento das vedações impostas à utilização de recursos de *royalties*, para as Contas referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas em 2022;

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

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

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

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo:

✓ Na inclusão da Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), proposta pelo Ministério Público de Contas, na forma do item VI de seu parecer.

✓ Em relação à manifestação do Ministério Público de Contas:

✓ Pela inclusão, como Improriedade, da Irregularidade de nº 5 do Ministério Público de Contas;

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

✓ Na exclusão da Irregularidade nº 3 da manifestação do Corpo Técnico e Ministério Público, considerando a falha como Improriedade;

✓ Na complementação da Determinação de nº 6 da manifestação do Corpo Técnico e de nº 9.2 do parecer do Ministério Público de Contas, a fim de constar que o valor resultante da diferença entre o mínimo estabelecido de despesas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o apurado no exercício de 2020 deverá ser aplicado até o término do atual mandato do Chefe do Poder Executivo municipal;

✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, inclui alerta sobre a observância da Lei Complementar Estadual nº 196/21 para o cálculo das despesas relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Ex positis, e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

I – Pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Teresópolis, Sr. Vinícius Cardoso Claussen da Silva, referentes ao exercício de 2020, em face da **IRREGULARIDADES** e

das **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES

IRREGULARIDADE Nº 1

Realização de despesas no montante de R\$ 3.215.708,79 com folha de pagamento que excederam os respectivos créditos orçamentários, em desacordo com o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Observar a Lei Orçamentária Anual de modo que não sejam realizadas despesas que excedam os créditos orçamentários, em cumprimento ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE Nº 2

Déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2020, término do mandato, culminou com o montante de R\$ 56.145.542,39, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 2

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 3

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\$ 54.223.972,39.

DETERMINAÇÃO Nº 3

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

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE Nº 1

Divergência no montante de R\$ 57.140.401,83 entre a despesa total indicada no Anexo 8 da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Despesa por Função, Subfunção e Programa conforme os Vínculos com os Recursos) (537.556.515,69) e os demais Demonstrativos Contábeis que registram a despesa empenhada de R\$ 594.696.917,52.

DETERMINAÇÃO Nº 4

Observar o correto registro para que a despesa total indicada no Anexo 8 da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Despesa por Função, Subfunção e Programa conforme os Vínculos com os Recursos), guarde paridade com os demais Demonstrativos Contábeis, de acordo com o disposto no art. 85 da citada lei.

IMPROPRIEDADE Nº 2

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 5

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, de acordo com o art. 11 da Lei

Complementar nº 101/00, conforme detalhamento nos Processos TCE-RJ nº 225.329-5/2020 (ISS) e nº 225.334-0/2020 (IPTU e ITBI).

IMPROPRIEDADE Nº 3

Quanto às inconsistências verificadas na elaboração do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro, uma vez que evidencia um resultado divergente da diferença entre o ativo e passivo financeiros, consignada no quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes, anexo ao Balanço Patrimonial Consolidado.

DETERMINAÇÃO Nº 6

Observar a correta elaboração do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16.

IMPROPRIEDADE Nº 4

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$ 67.097.943,04 , em desacordo com a Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 7

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a referida Lei.

IMPROPRIEDADE Nº 5

O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do Regime Próprio de Previdência Social do Município foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 8

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 6

O Município aplicou 19,24% de suas receitas com impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

DETERMINAÇÃO Nº 9

Cumprir o limite mínimo de aplicação de 25% das receitas com impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, devendo o valor de R\$ 16.687.991,27 , não utilizado no exercício de 2020, ser aplicado até o término do atual mandato do Chefe do poder Executivo Municipal, sem prejuízo do cumprimento do limite mínimo constitucional.

IMPROPRIEDADE Nº 7

O Município aplicou 19,24% de suas receitas com impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o limite mínimo de 30,00% estabelecido no artigo 178, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município (LOM).

DETERMINAÇÃO Nº 10

Observar a aplicação do limite mínimo de recursos na MDE, conforme estabelece o art. 178, parágrafo único, da LOM.

IMPROPRIEDADE Nº 8

Quanto ao encaminhamento das informações sobre os gastos com Educação e Saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a fonte ordinários.

DETERMINAÇÃO Nº 11

Para que sejam utilizados, nos gastos com Educação e Saúde, para fins de limite constitucional, apenas fonte de recursos de impostos e transferências de impostos, de modo a atender plenamente ao estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, bem como no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

IMPROPRIEDADE Nº 9

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do Fundeb, por meio do Decreto nº 5.256/20, no montante de R\$ 20.526,20, não utilizou a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior (R\$ 33.255,06), em desacordo com o disposto art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07

DETERMINAÇÃO Nº 12

Observar o disposto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte a totalidade do superávit financeiro do Fundeb, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos.

IMPROPRIEDADE Nº 10

As despesas a seguir, na função 12 – Educação, foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a Saúde, a despeito de pertencerem ao exercício de 2020, em desacordo com o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c art. 50, inciso II da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
-----------------	----------------	-----------	--------	-----------	------------------	-----------------------	-----------------------	------------------

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
01.01.2020	1	PELO PAGAMENTO DOS SERVIDORES DA SMS-ATENCAO BASICA - SUB FUNCAO 301 REFERENTE AO MES DE DEZEMBRO/19.	PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESOPOLIS	Atenção Básica	RECURSOS ORDINÁRIOS	629.152,50	629.152,50	629.152,50
01.01.2020	2	PELO PAGAMENTO DOS SERVIDORES, SMS-ATENCAO BASICA - SUB FUNCAO 122 REFERENTE AO MES DE DEZEMBRO/19	PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESOPOLIS	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	1.311.245,30	1.311.245,30	1.311.245,30
02.01.2020	54	PELO PAGAMENTO DE R 91.870,36 SMS - ATENCAO BASICA - SUB FUNCAO 301 REFERENTE AO 14 SALARIO (NO PERCENTUAL DE 30) NO MES DE DEZEMBRO/2019	PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESOPOLIS	Atenção Básica	RECURSOS ORDINÁRIOS	91.870,36	91.870,36	91.870,36
02.01.2020	55	PAGAMENTO DE R 207.178,55 SMS -ADM DA UNID - SUB FUNCAO 122 REFERENTE AO 14 SALARIO (NO PERCENTUAL DE 30) NO MES DE DEZEMBRO/2019	PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESOPOLIS	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	207.178,55	207.178,55	207.178,55
02.01.2020	73	PELO PAGAMENTO REFERENTE AO SERVICOS PRESTADOS DE R 55.748,26 SMS AGROUP 28006 COMPEETENCIA DE JULHO DE 2019.	AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A.	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	55.748,26	55.748,26	55.748,26
02.01.2020	75	PELO PAGAMENTO REFERENTE AO SERVICOS PRESTADOS DA SMS AGRUPAMENTO 28006 COMPETENCIA DE AGOSTODE 2019.	AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A.	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	56.983,76	56.983,76	56.983,76
02.01.2020	78	PELO PAGAMENTO REFERENTE AO SERVICOS PRESTADOS DA SMS AGRUPAMENTO 28006 COMPETENCIA DE SETEMBRO DE 2019.	AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A.	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	62.579,64	62.579,64	62.579,64

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
15.01.2020	215	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO R 339.636,00 OF: 119/19 PROCESSO JUDICIAL N 0015145-78.2018.8.19.0061 EM 23/01/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	339.636,00	339.636,00	339.636,00
15.01.2020	216	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0010894-17.2018.8.19.0061 OFICIO 616/2019 NO VALOR DE R 50.701,06 EM 23/05/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	50.701,06	50.701,06	50.701,06
15.01.2020	217	PAGAMENTO DE SEQUESTRO VALOR DE R 121.728,00 N DO PROCESSO JUDICIAL 0015606-84.2017.8.19.0061 OFICIO 1030/2019 EM 07/06/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	121.728,00	121.728,00	121.728,00
15.01.2020	220	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NO VALOR DE R 105.974,46 EM 24/09/2019 NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0014550-16.2017.8.19.0061 OFICIO 1772/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	105.974,46	105.974,46	105.974,46
15.01.2020	223	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO R 176.624,60 OF: 2383/19 PROCESSO JUDICIAL N 0014550-16.2017.8.19.0061 EM 04/12/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	176.624,60	176.624,60	176.624,60
15.01.2020	228	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO R 51.911,24 OF: 1504/19 PROCESSO N 0002014-70.2017.8.19.0061 EM 13/11/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	51.911,24	51.911,24	51.911,24
15.01.2020	231	PELO PAGAMENTO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELETRICA DURANTE O EXERCICIO DE 2019.	AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S.A.	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	63.559,76	63.559,76	63.559,76

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
16.01.2020	237	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0002940-17.2018.8.19.0061 OFICIO 999/2019 NO VALOR DE R 54.974,01 EM 20/08/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	54.974,01	54.974,01	54.974,01
16.01.2020	239	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0009294-24.2019.8.19.0061 OFICIO 1506/2019 NO VALOR DE R 72.073,20 EM 08/08/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	72.073,20	72.073,20	72.073,20
16.01.2020	253	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0002940-17.2018.8.19.0061 OFICIO 359/2019 NO VALOR DE R 54.974,01 EM 08/04/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	54.974,01	54.974,01	54.974,01
16.01.2020	254	PELO PAGAMENTO DE SEQUESTRO NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0004547-65.2018.8.19.0061 OFICIO 988/2019 NO VALOR DE R 96.373,40 EM 18/07/2019.	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	96.373,40	96.373,40	96.373,40
16.01.2020	336	PAGAMENTO DE SEQUESTRO NO VALOR DE R 61.699,80 EM 10/10/2019 NUMERO DO PROCESSO JUDICIAL 0011527-91.2019.8.19.0061 OFICIO 1172/2019	PESSOAL CONTRATADO - CAMARA TECNICA	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	61.699,80	61.699,80	61.699,80
TOTAL						3.664.987,91	3.664.987,91	3.664.987,91

DETERMINAÇÃO Nº 13

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c art. 50, inciso II da Lei Complementar nº 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 11

Divergência de R\$ 54.677,56 entre o montante do superávit financeiro do Fundeb do exercício de 2020 apurado na presente Prestação de Contas, no montante de R\$ 3.966.658,08 , e o superávit financeiro de R\$ 3.911.980,52 registrado pelo Município no Balancete do Fundeb, o que revela a saída de recursos da conta do Fundo, sem a devida comprovação, em desacordo com o disposto no art. 21 c/c o art. 23, inciso I, da Lei nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO Nº 14

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, em atendimento ao artigo 21 da Lei 11.494/07 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal nº 11.494/07, devendo o valor de R\$ 54.677,56 ser ressarcido à conta do Fundeb, com recursos ordinários, a fim de se resguardar o equilíbrio financeiro da conta.

IMPROPRIEDADE Nº 12

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

DETERMINAÇÃO Nº 15

Encaminhar, tempestivamente, a base de dados do Módulo “Término de Mandato” de todas as unidades gestoras do Município, em face do prazo estabelecido no art. 2º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

IMPROPRIEDADE Nº 13

Divergência, no valor de R\$ 1.428.945,74 , entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 112.208.294,73) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 110.779.348,99).

DETERMINAÇÃO Nº 16

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

IMPROPRIEDADE Nº 14

Divergência, no valor de R\$ 6.879.400,22 , entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade ajustada (R\$ 158.743.396,80) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 165.622.797,02).

DETERMINAÇÃO Nº 17

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 15

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

DETERMINAÇÃO Nº 18

Observar a correta apropriação dos recursos dos *royalties* nos códigos de receita previstos no Ementário da Receita anexo ao MCASP.

IMPROPRIEDADE Nº 16

O Poder Executivo não aplicou nenhuma parcela dos recursos dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13 na área da Educação e aplicou 15,26% na área da Saúde, não atendendo aos percentuais previstos no art. 2º, §3º, da Lei nº 12.858/13, que fixa os montantes de 75% e 25%, nas respectivas áreas, bem como deixou de aplicar, em 2020, o montante remanescente dos recursos recebidos nos exercícios anteriores.

DETERMINAÇÃO Nº 19

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

IMPROPRIEDADE Nº 17

O Poder Executivo não aplicou os recursos dos *royalties* recebidos, no exercício de 2019, a título de Cessão Onerosa, previstos na Lei Federal nº 13.885/19.

DETERMINAÇÃO Nº 20

Observar a correta aplicação dos recursos dos *royalties* recebidos, no exercício de 2019, a título de Cessão Onerosa, conforme estabelece a Lei Federal nº 13.885/19.

IMPROPRIEDADE Nº 18

O Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto à Regularidade das Contas com Ressalvas, não especificou as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

DETERMINAÇÃO Nº 21

Providenciar para que, quando o Certificado de Auditoria emitir parecer conclusivo quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das Contas, especificar as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

RECOMENDAÇÃO

Para que o Município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o

desenvolvimento sustentável da economia local, bem como busque alternativas para atrair novos investimentos, de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

II – COMUNICAÇÃO ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Teresópolis, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, 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 Constituição Federal e no art. 59 da LRF;
- b) Pronuncie-se, 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 nestas Contas de Governo.

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

- a) Quanto ao déficit financeiro apurado na presente Prestação de Contas, no montante de R\$ 56.145.542,39 , elabore um plano de modo a estabelecer metas de resultado, receitas e despesas que mantenham o equilíbrio orçamentário e financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de não prejudicar, nas futuras gestões, a continuidade dos serviços públicos, alertando-o, desde já, de que o desequilíbrio financeiro no último ano de seu mandato

poderá ensejar a este Tribunal pronunciar-se pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas pelo não cumprimento do § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

b) Para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 54.677,56 , com recursos ordinários, à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 14.113/20, restando, desde já, aprovada a abertura de procedimento autônomo de apuração, em caso de não atendimento;

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

d) Para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, será observada a nova regulamentação do Fundeb estabelecida na Lei nº 14.113, de 25/12/2020, que entrou em vigor em 01/01/2021, revogando quase integralmente a Lei nº 14.494/07, com especial atenção aos arts. 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente, o percentual e prazo de utilização de recursos do Fundeb no exercício seguinte, e o percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

e) 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;

f) Para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do

cumprimento do estabelecido no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao art. 8º da Lei Complementar nº 101/00;

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

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

V – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para ciência das Irregularidades e das

Impropriedades apontadas nesta Prestação de Contas e adoção das providencias que entender cabíveis;

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

VII – Por DETERMINAÇÃO à SUBSECRETARIA DAS SESSÕES (SSE) desta Corte, a fim de que dê ciência imediata à Câmara Municipal de Teresópolis acerca da emissão de Parecer Prévio Contrário às Contas de Governo do Município referente ao exercício de 2020, informando ao respectivo Presidente que não há óbices ao julgamento destas Contas de Governo pelo Poder Legislativo;

VIII – Pelo ARQUIVAMENTO do processo no âmbito desta Corte.

Plenário,
GC-7, em 01 / 12 / 2021.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator