



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ACÓRDÃO Nº 65035/2021-PLEN**

- 1 - PROCESSO:** 210711-7/2021
- 2 - NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL
- 3 - INTERESSADO:** FRANCIMARA AZEREDO DA SILVA BARBOSA LEMOS
- 4 - UNIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA
- 5 - RELATORA:** MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
- 6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** HENRIQUE CUNHA DE LIMA
- 7 - ÓRGÃO DECISÓRIO:** Plenário
- 8 - ACÓRDÃO:**

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

09- ATA Nº: 44

10 - DATA DA SESSÃO: 08 de dezembro de 2021

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
Relatora

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Presidente

HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Procurador-Geral de Contas

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ Nº 210.711-7/21
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO
EXERCÍCIO: 2020

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2020. VERIFICAÇÃO INICIAL, POR PARTE DAS INSTÂNCIAS INSTRUTIVAS, DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. ELISÃO DA IRREGULARIDADE PELO CORPO INSTRUTIVO E PELO MPE. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. ARQUIVAMENTO.

O administrativo instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de São Francisco de Itabapoana, referente ao exercício de 2020, sob a responsabilidade da Senhora **FRANCIMARA AZEREDO DA SILVA BARBOSA LEMOS**, chefe do Poder Executivo, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em **23/04/2021**, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, tempestivamente, em atendimento ao disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

Tendo em vista a ausência de documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado **ofício regularizador** (Processo TCE-RJ nº 214.582-2/2021), adotando-se, dentre outras medidas, a fixação de

prazo de 30 (trinta) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nº 28.997-5/2021.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 1ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 1ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 31/08/2021.

Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de São Francisco de Itabapoana, com a irregularidade destacada a seguir (fl. 2340):

IRREGULARIDADE Nº 1

- O *superavit* financeiro do Fundeb, no exercício de 2020, apurado na presente prestação de contas (R\$1.504.086,23), é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do Fundo (R\$1.428.011,23), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$76.075,00, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal nº 11.494/07.

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

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

O Ministério Público junto a este Tribunal - MPE, representado pelo Procurador-Geral, Henrique Cunha de Lima, concordou parcialmente com a proposta do corpo instrutivo, visto que acrescentou uma impropriedade quanto ao tema transparência, concluindo pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação pela Câmara Municipal das Contas do chefe do Poder Executivo de São Francisco de Itabapoana, nos termos da instância técnica, conforme parecer de 06/10/2021.

Por meio de decisão monocrática de minha autoria de 13/10/2021, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário.

Em 22/10/2021, tempestivamente, foi protocolizado no Tribunal o **doc. nº 37.730-0/2021**, contendo as respectivas razões de defesa. Após o reexame dos autos, materializado na informação da 1ª

CAC, datada de 28/10/2021, constatou-se que o jurisdicionado não apresentou justificativas para as impropriedades apontadas inicialmente na instrução.

Quanto ao mérito, o corpo instrutivo modifica sua conclusão inicial para propor, após a análise das razões de defesa, a emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação pela Câmara Municipal das contas do chefe do Poder Executivo de São Francisco de Itabapoana, relativas ao exercício de 2020, com 15 (quinze) ressalvas e correspondentes determinações. Ressalta-se que as falhas inicialmente apontadas como impropriedades foram convoladas em ressalvas.

Acrescenta ainda, (i) uma recomendação e (ii) três comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta e, por último, ao atual chefe do Poder Legislativo).

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

O Ministério Público, em análise do feito, acompanha a proposta do corpo instrutivo e opina pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das contas, conforme parecer de 20/10/2021, do qual se destaca:

Após o exame das justificativas apresentadas pelo jurisdicionado e a análise empreendida pelo corpo técnico no tocante à irregularidade em referência, o Parquet de Contas acompanha as conclusões da instância técnica, opinando pela adoção das medidas ali preconizadas.

Em continuidade, os autos foram encaminhados ao meu Gabinete.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de São Francisco de Itabapoana, relativos ao exercício de 2020, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e

pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os ajustes que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.**

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Art. 36, LC 63/90.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(I)

GESTÃO PÚBLICA

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

1.1 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento do Município de São Francisco de Itabapoana – LOA para o exercício de 2020 foi aprovado pela Lei nº 678, de 26 de dezembro de 2019, prevendo a receita e fixando a despesa em **R\$148.918.537,02** (LOA - fls. 980/1089).

1.1.1 Retificações orçamentárias

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

A autorização para abertura de créditos adicionais suplementares encontra-se disciplinada nos artigos 4º e 5º da LOA, que estabeleceram como limite para a abertura de créditos o valor correspondente a 40% (quarenta por cento) do total da despesa fixada na lei orçamentária.

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

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	35.738.686,52
		Excesso - Outros	0,00
		Superávit	0,00
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			35.738.686,52
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			35.738.686,52
(D) Limite autorizado na LOA			59.567.414,81
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 980/1089 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fl. 1090.

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

Quanto à abertura de créditos adicionais com base em leis autorizativas específicas, o corpo técnico informa que, conforme evidenciado no QUADRO A.2, fl. 1091, os créditos adicionais foram abertos **respeitando os limites** estabelecidos nas respectivas leis.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício. Registra-se que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social – RPPS:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	4.162.255,04
II - Receitas arrecadadas	151.820.853,87
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	155.983.108,91
IV - Despesas empenhadas	152.199.464,78
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	152.199.464,78
VII - Resultado alcançado (III-VI)	3.783.644,13

Fonte: prestação de contas de governo de 2019, processo TCE-RJ nº.211.167-5/2020; Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1209/1213 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls.1214/1221.

Nota 1: superavit do exercício anterior, excluídos os resultados do Legislativo.

Considerando que a execução orçamentária ao final do exercício apresentou resultado positivo de R\$3.783.644,13, **o corpo instrutivo, em face do equilíbrio orçamentário constatado, considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.**

Em seguida, verificou-se que os créditos adicionais extraordinários, no valor total de R\$1.000.000,00, foram abertos com autorização da Lei Municipal nº 685/2020 (fl. 97), de acordo, portanto, com as normas legais vigentes.

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

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	148.918.537,02
(B) Alterações:	54.976.352,25

Créditos extraordinários	1.000.000,00	
Créditos suplementares	53.976.352,25	
Créditos especiais	0,00	
(C) Anulações de dotações		35.738.686,52
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)		168.156.202,75
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada, consolidado – Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64		168.255.069,69
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)		-98.866,94

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1214/1221, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 1090 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 1091.

Nota: Tal divergência decorre do Decreto nº 203/2020, tendo em vista que no quadro A.2 foi registrado o valor de R\$3.736.721,50, enquanto que na Lei nº 683/2020 e no Decreto nº 203/2020 (fls.93) foi publicado o valor de R\$3.637.854,56. Dessa forma, no quadro acima foi considerado o valor do decreto, autorizado pela referida lei e não o registrado no quadro A.2, motivando a divergência em questão.

Como se verifica, o valor do orçamento final apurado não guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado, o que será considerado como ressalva e determinação na conclusão.

1.1.2 Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2020, os seguintes resultados:

- i. **Resultado orçamentário:** déficit de R\$ 378.610,91.

R\$			
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	151.820.853,87	0,00	151.820.853,87
Despesas Realizadas	152.199.464,78	0,00	152.199.464,78
Déficit Orçamentário	-378.610,91	0,00	-378.610,91

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1209/1213 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1214/1221.

Nota: o município não possui RPPS.

ii. Resultado da arrecadação: insuficiência de arrecadação de R\$ 9.171.500,38.

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	152.079.307,70	150.169.700,19	-1.909.607,51	-1,26%
Receitas de capital	8.913.046,55	1.651.153,68	-7.261.892,87	-81,47%
Receita intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	-
Total	160.992.354,25	151.820.853,87	-9.171.500,38	-5,70%

Fonte: Balanço Orçamentário - fl. 1222.

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

Com relação à receita tributária arrecadada diretamente pelo município, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 e 2015, de auditorias governamentais em todos os municípios jurisdicionados, com o objetivo de verificar a gestão dos impostos de competência municipal (ISS, IPTU e ITBI), da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (Cosip), bem como dos créditos tributários inadimplidos.

No exercício de 2020, foram realizados os respectivos monitoramentos, consubstanciados nos processos TCE-RJ nºs 225.266-7/20 (ISS) e nº 225.265-3/20 (IPTU e ITBI), que identificaram ainda diversas pendências quanto à condução da boa gestão tributária, o que será objeto de **ressalva e determinação em meu voto**, uma vez não estar sendo observado o disposto no art. 11 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF.

iii. Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 16.055.604,91.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	148.918.537,02	168.255.069,69	152.199.464,78	147.390.017,15	144.504.336,80	90,46%	16.055.604,91

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 980/1089, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1214/1221 e/ou Balanço Orçamentário - fls. 1222/1223.

iv. Restos a Pagar

A inscrição de restos a pagar processados e não processados, referentes a exercícios anteriores do município foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário (fl. 2276):

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2019				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	5.883.211,31	2.944.837,68	-	2.090.989,70	1.942.036,70	4.795.022,59
Restos a Pagar Não Processados	3.560.480,60	5.535.990,53	5.308.745,22	5.025.572,59	3.785.334,01	285.564,53
Total	9.443.691,91	8.480.828,21	5.308.745,22	7.116.562,29	5.727.370,71	5.080.587,12

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1222/1223.

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

1.2 GESTÃO FINANCEIRA

O resultado financeiro inicialmente apurado, não considerados os valores relativos à Câmara Municipal e a Convênios, lembrando que o município não possui RPPS, foi superavitário em R\$7.598.924,71, podendo ser demonstrado da seguinte forma:

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	24.062.859,49	0,00	285.853,34	2.669.997,03	21.107.009,12
Passivo financeiro	14.342.870,22	0,00	55.567,62	779.218,19	13.508.084,41
Déficit financeiro	9.719.989,27	0,00	230.285,72	1.890.778,84	7.598.924,71

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 543/552, Balanço Financeiro Consolidado – fls.539/542, Anexo 17 Consolidado – fls.560/562, Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 674/679, Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 696/701 e Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS – fl. 2183.

Nota 1: o município não possui RPPS.

Nota 2: nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

Nota 3: Os cancelamentos de Restos a Pagar, no montante de R\$1.942.036,70, não foram somados ao Passivo Financeiro (ajuste), visto que todos foram devidamente justificados e documentados pelo jurisdicionado.

Nota 4: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores dos Depósitos e Consignações (R\$1.567.155,12), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$5.080.587,12) e restos a pagar do exercício (R\$7.695.127,98) evidenciados no anexo 17 da Lei nº 4.320/64 Consolidado.

Conclui-se, portanto, que no exercício o município de São Francisco de Itabapoana alcançou o equilíbrio financeiro. No entanto, o exercício de 2020 representa o último ano do mandato do chefe do Poder Executivo e, sendo assim, será avaliado no decorrer desta análise, no tópico “**Obrigações Contraídas em Final de Mandato – Artigo 42 da LRF**” o comportamento da execução orçamentária e financeira do município em face do que dispõe o art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 - LRF.

Verificou ainda a instrução que o Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro do Exercício apresentou inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes à fl. 545, o que será objeto de **ressalva na conclusão de meu voto**.

Por fim, os resultados financeiros dos quatro últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro, o qual demonstra resultados financeiros superavitários desde o exercício de 2016:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2016	2017	2018	2019	2020
-3.072.430,11	-3.539.134,15	113.514,74	4.162.255,04	7.598.924,71

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 – processo TCE-RJ nº 211.167-5/2020 e quadro anterior.

1.3 ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS AO EIXO TEMÁTICO “GESTÃO PÚBLICA”

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

1.3.1 Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é um dos pilares fundamentais do exercício da função de controle, vindo em auxílio às atribuições desta Corte. Sobre o tema o corpo técnico assim se pronuncia (fl.2335):

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

Neste sentido, o chefe do órgão de controle interno deverá ser **comunicado**, para que o mesmo tome ciência do exame realizado nas presentes contas de governo, a fim de adotar as providências que se fizerem necessárias para elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram estas medidas. Outrossim, o órgão de Controle Interno deverá pronunciar-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva, apresentando certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas.

Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (fl. 888), apurou que das 23 (vinte e três) determinações expedidas pelo Tribunal nas contas do município referentes exercício de 2019, 21 (vinte e uma) foram consideradas cumpridas e 2 (duas) foram cumpridas apenas parcialmente.

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria acostado às fls. 2021/2026 opina expressamente pela regularidade das contas com ressalvas do chefe de governo do município de São Francisco de Itabapoana. Em que pese o Certificado conter parecer conclusivo, 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. **Essa circunstância será considerada na conclusão de meu voto, como ressalva e determinação.**

1.3.2 Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O município de São Francisco de Itabapoana não possui Regime Próprio de Previdência Social, sendo seus servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Com relação aos repasses das contribuições ao RGPS, a instância técnica apurou a seguinte situação no exercício de 2020 (fl. 2281), com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado (Modelo 24):

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	4.366.545,38	4.366.545,38	0,00
Patronal	11.434.978,80	11.434.978,80	0,00
Total	15.801.524,18	15.801.524,18	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) - fls. 867/875.

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

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

1.3.3 Transparência na Gestão Fiscal

A transparência na gestão fiscal, um dos pilares sobre os quais se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se presentemente regulamentada, também, pela Lei Complementar nº 131/2009, pelo Decreto Federal nº 7.185/2019 e pela Lei Federal nº 12.527/2011.

O corpo instrutivo não teceu comentário a respeito do tema. Contudo, o Ministério Público Especial – MPE, analisou a matéria (fls. 2404/2408), na qual restou evidenciado que o município não está atendendo ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, o que me faz acompanhar o MPE no que concerne a esta falha, **sendo objeto de ressalva e determinação em meu voto.**

1.3.4 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

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

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de São Francisco de Itabapoana (fl. 2333):

A Deliberação TCE-RJ nº 271/17 estabeleceu normas relativas à apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, por parte desta Corte de Contas, devendo, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração do índice.

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

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, às fls. 1955, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

(II)

APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

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

Nesse sentido, importante evidenciar, preliminarmente, que a RCL do Município de São Francisco de Itabapoana, apurada com base nos registros do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2020, atingiu o montante de **R\$150.169.700,42**, de acordo com o processo TCE-RJ nº 202.196-3/2021.

2.1 DÍVIDA PÚBLICA

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

2.1.1 Dívida Consolidada

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

Especificação	2019	2020		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	24.935.413,70	20.710.668,50	24.085.894,50	23.932.025,20
Valor da dívida consolidada líquida	20.628.860,10	7.090.091,30	4.043.310,30	15.917.268,90
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	14,78%	4,86%	2,76%	10,60%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 211.167-5/2020 e processo TCE-RJ nº 202.196-3/2021, RGF - 3º quadrimestre de 2020.

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

À luz dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito, não terem sido concedidas garantias e nem realizadas alienações de ativos no exercício de 2020.

2.2 GASTOS COM PESSOAL

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

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

Descrição	2019				2020					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	53,72%	52,78%	70.248.325,73	50,34%	66.261.627,61	45,38%	71.354.770,59	48,63%	74.065.590,84	49,32%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº211.167-5/2020, e processos TCE-RJ n.ºs 215.013-6/2020, 227.197-4/2020 e 202.196-3/2021 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020.

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

2.3 GASTOS COM EDUCAÇÃO

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

Desse modo, no exercício de 2020, o município de São Francisco de Itabapoana aplicou na educação um montante total de R\$45.873.347,46, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
48.173.129,87	46.959.928,03	45.873.347,46

Fonte: Quadro C.1 – fl. 731, Quadro C.2 – fl. 732 e Quadro C.3 – fl. 733

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

Destaca a instrução que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas totalizaram R\$ 73.459.608,84 (fl.2289).

2.3.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Preliminarmente, importa registrar que foram glosadas despesas no valor de R\$365.238,94 da função 12-Educação, visto que não podem ser consideradas válidas para fins de apuração do limite mínimo de gastos na educação. As despesas expurgadas referem-se à competência de 2019, ou seja, de exercício anterior ao ano-base de 2020. Tal fato impactou decisivamente no cálculo do limite, como será visto na análise adiante, e, por essa razão, faz-se necessário detalhar cada despesa realizada nesta condição:

Data do empenho	Nº do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado - R\$	Valor Pago - R\$
10/01/2020	67	REF. A FOPAG DA SECRETARIA DE EDUCACAO, DO MES DE DEZEMBRO2019.	PREFEITURA M.DE SÃO FRANC.DE I	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	80.023,57	80.023,57
21/01/2020	115	REF. A FOPAG DE RESCISAO DA SECRETARIA DE EDUCACAO DO MES DE DEZEMBRO2019.	PREFEITURA M.DE SÃO FRANC.DE I	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	207.876,37	207.876,37
28/01/2020	153	REF. AO PAGAMENTO DE DIVERSOS PROFISSIONAIS. DEZEMBRO2019.	PREFEITURA M.DE SÃO FRANC.DE I	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	77.339,00	77.339,00
TOTAL						365.238,94	365.238,94

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 2028/2048.

Diante disso, **acompanho a proposta da instância instrutiva para considerar a falha em tela como ressalva acompanhada da respectiva determinação.**

Em prosseguimento, constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2020:

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	4.785.633,52
Educação infantil	365 – Ensino infantil	424.890,18
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	192.700,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	13.200,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00
	306 – Alimentação	0,00
	Demais subfunções	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		
(a) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		5.416.423,70
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB		
Descrição		Despesa Paga R\$
(b) Despesas realizadas com ensino da fonte FUNDEB		35.266.087,66
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE		
(c) Total das despesas com ensino (a + b)		40.682.511,36
(d) Ganho de Recursos FUNDEB		22.930.308,19
(e) Total das despesas registradas como gasto em educação (c - d)		17.752.203,17
(f) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)		365.238,94
(g) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00
(h) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (e - f - g)		17.386.964,23
(i) Receita resultante de impostos		73.459.608,84
(j) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		23,67%

Fonte: Quadro C.3 733 e Demonstrativos Contábeis – fls. 1929, Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1209/1213, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 734, Relatório Analítico Educação – fls. 2028/2048 e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 740.

Nota (linha d): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$22.930.308,19 (transferência recebida R\$36.004.520,07 e contribuição R\$13.074.211,88).

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações possíveis, **o Município de São Francisco de Itabapoana NÃO cumpriu o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal**

de 1988 (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências), bem como do previsto no artigo 170 da Lei Orgânica do município.

Contudo, acompanho a Especializada e o Ministério Público Especial, **para considerar tal ponto como ressalva e determinação em meu voto**, em face das consequências provocadas pelo agravamento da covid-19, que impactou diretamente a área de educação dos entes públicos.

A seguir, destaco a manifestação da instância técnica sobre o tema (fl. 2292):

Desta forma, constata-se que o município não cumpriu o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 170 da Lei Orgânica do Município - LOM, tendo aplicado 23,67% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

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/ressalva.

Isto posto, e constatando que o município aplicou 23,67% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação nº 5**.

Acrescento ainda que o município deve aplicar adicionalmente ao limite mínimo de 25% de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, o montante de R\$977.937,98, resultante da diferença entre o mínimo estabelecido de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino e o valor apurado em 2020, à luz do previsto no art. 4º, §4º, da Lei Ordinária Federal nº 7.348/85. Para a concretização de tal medida, farei constar este item na **Comunicação** que será assentada em meu voto ao atual Prefeito de São Francisco de Itabapoana.

Registre-se que o Ministério Público Especial opina para que a diferença ora apurada na aplicação dos recursos em educação, no valor de R\$977.937,98, seja aplicada ainda no exercício de 2021 (fls.2387/2388). Contudo, divirjo de tal posicionamento tendo em vista que o orçamento do ano de 2021 já se encontra em execução e a proposta orçamentária para 2022 já foi apresentada ao legislativo. Neste

sentido, considerando que a diferença apurada se originou no mandato anterior, cabendo ao atual gestor o encargo de aplica-la além do limite mínimo legal, entendo razoável estender o prazo de aplicação do montante de R\$977.937,98 até o final do mandato que se inicia, ou seja, até o fim de 2024.

Além disso, foi constatado que o município não possui, em sua estrutura orçamentária, código de fonte de recursos de forma segregada. Tal fato, impede a identificação precisa da origem dos recursos aplicados nas despesas efetuadas na área da Educação, visto que o ente a utiliza apenas a fonte genérica “recursos ordinários”. **Desse modo, acompanho as instâncias técnicas para considerar tal falha como ressalva e determinação na conclusão.**

Quanto ao repasso dos recursos à educação, conforme disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996), a instrução consignou os seguintes comentários (fl. 2293):

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

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

De acordo com a declaração apresentada pelo jurisdicionado às fls. 735, verifica-se que o município não cumpriu as regras estabelecidas no § 5º do artigo 69 da LDB.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação nº 1**.

Como se verifica, o Poder Executivo não cumpriu o estabelecido no § 5º do artigo 69 da Lei Federal nº 9.394/96 – LDB, **o que será objeto de ressalva e determinação na conclusão.**

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

Por fim, cabe chamar a atenção para as **mudanças na metodologia de apuração dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE), decorrentes da promulgação da Lei**

Complementar Estadual nº 196, de 14 de outubro de 2021, que, dentre outras providências, redefiniu as despesas que são computadas e as que não são computadas para fins de cálculo do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, **expandindo a lista original contida na Lei de Diretrizes de Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996)**. Confira-se a íntegra da Lei Complementar nº 196/2021:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII – pagamento de multas e juros;

VIII – pensões especiais e aposentadorias;

IX – V E T A D O .

X – restituições ou devoluções de saldo de convênios.

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

Art. 5º V E T A D O .

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

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

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

2.3.2 FUNDEB

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

Em face das mudanças normativas a respeito do FUNDEB, aprovadas no exercício de 2020 para vigor a partir de 2021, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários (fl. 2294):

Em 2020 houve duas significativas mudanças na legislação em relação ao Fundeb. A Emenda Constitucional nº 108, de 26.08.2020, alterou o disposto pela EC nº 53/06, assim como a Lei Federal nº 14.113, de 25.12.2020, alterou sua regulamentação, tendo revogado a Lei Federal nº

⁹ Grifos não contidos no original.

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

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

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

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

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

Sobre o tema o corpo instrutivo registra o seguinte (fl. 2299):

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 211.167-5/2020) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2019 um *superavit* financeiro de R\$786.771,80, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

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

Verifica-se que do valor do *superavit* financeiro somente R\$710.696,81 foi utilizado no exercício de 2020, em desacordo com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, por meio do crédito adicional aberto em 03/03/2021, dentro do 1º trimestre, conforme decreto nº 193/2020 às fls. 738.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação nº 2**.

Registra-se que, em face da irregularidade apontada pelo corpo instrutivo quanto às inconsistências relativas ao superávit financeiro da conta Fundeb, que será analisada adiante em tópico específico (*Resultado Financeiro para 2021*), foram apresentadas pelo Responsável as respectivas razões de defesa, objeto do documento TCE-RJ nº 37.730-0/2021. Na análise levada a efeito pela Especializada, o valor do

superávit financeiro inicialmente apurado foi alterado para R\$682.050,61 (fl. 2479). Tal fato, no entanto, não elidiu a indicação de ressalva nas contas, visto a permanência de diferença entre o valor apurado do superávit financeiro e o valor do crédito adicional efetivamente aberto, como se observa na instrução de fl. 2479:

Verifica-se que o valor de R\$710.696,81 utilizado no exercício de 2020, por meio de crédito adicional aberto em 03.03.2021, dentro do 1º trimestre, conforme decreto nº 193/20 às fls. 738, ultrapassou o valor do *superavit*, em desacordo, portanto, com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação nº 8**.

Dessa forma, **acompanho a instância instrutiva para considerar tal falha como ressalva e determinação na conclusão.**

b) Total dos recursos do fundo em 2020

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2020, foi o seguinte (fl. 2295):

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	36.004.520,07
Aplicação financeira	10.385,02
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do Fundeb	36.014.905,09

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1209/1213 e Relatório do Controle Interno – fls. 2000/2004 (receita de aplicação financeira).

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

Comparando os valores destinados pelo município ao fundo, com aqueles recebidos do fundo, após a repartição dos recursos, em função do número de alunos da rede de ensino local, verificam-se os seguintes montantes (fl. 2295):

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	36.004.520,07
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	13.074.211,88
Diferença (perda de recursos)	22.930.308,19

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1209/1213.

d) Critérios de aferição de despesas com o FUNDEB

d.1) Despesas totais

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

Inicialmente o corpo instrutivo apurou o seguinte resultado (fl. 2300):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB		
Descrição	Valor - R\$	
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício		36.004.520,07
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb		10.385,02
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)		36.014.905,09
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	35.297.590,66	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	786.771,80	
(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)	34.510.818,86
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)	95,82%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls.1209/1213, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 731 e 1929, Quadro D.2 – fls. 739/740, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 811/812, Relatório Analítico Educação – fls. 2028/2048, Relatório do Controle Interno – fls. 2000/2004 (receita de aplicação financeira) e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 211.167-5/2020.

Nota: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$28.646,19), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite naqueles exercícios.

Contudo, em face da irregularidade apontada pelo corpo instrutivo quanto às inconsistências relativas ao superávit financeiro da conta Fundeb, já mencionada e que será analisada adiante em tópico específico (*Resultado Financeiro para 2021*), as razões de defesa apresentadas pelo Responsável no documento TCE-RJ nº 37.730-0/2021, levaram a Especializada a alterar o valor das despesas consideradas como gastos no Fundeb no exercício (fl. 2480), como se nota no quadro a seguir:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB		
Descrição	Valor - R\$	
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício		36.004.520,07
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb		10.385,02
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)		36.014.905,09
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	35.297.590,66	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	682.050,61	
(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)		34.615.540,05
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)		96,11%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls.787/796, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 322/332, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 410/411, Relatório Analítico Educação – fls. 1.793/1.797 e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 210.903-0/2020.

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

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

As aplicações de recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2020, são demonstradas no quadro a seguir (fl. 2297):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	23.345.632,34
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	23.345.632,34
(E) Recursos recebidos do Fundeb	36.004.520,07
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	10.385,02
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	36.014.905,09
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	64,82%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil - fls. 737 e 1930, Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1209/1213 e Relatório do Controle Interno - fls. 2000/2004 (receita de aplicação financeira).

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

e) Resultado financeiro para 2021

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi inicialmente aferida conforme quadro elaborado pela instância técnica, que reproduzo a seguir (fl. 2301):

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2019	786.771,80
(+) Receita do Fundeb recebida em 2020	36.004.520,07

(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020	10.385,02
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2020 (2)	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020	0,00
= Total de recursos financeiros em 2020	36.801.676,89
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020	35.297.590,66
= Superávit Financeiro Apurado em 31/12/2020	1.504.086,23

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.167-5/2020, Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1209/1213, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 731 e 1929, Quadro D.2 - fls. 739/740, Relatório do Controle Interno - fls. 2000/2004 (receita de aplicação financeira) e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls. 811/812.

Nota: Foi realizado, no exercício de 2020, o cancelamento de restos a pagar no montante de R\$28.646,19, porém o mesmo 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 corpo técnico teceu os seguintes comentários acerca da diferença existente entre o valor do superávit financeiro do FUNDEB apurado no quadro anterior e o superávit demonstrado no Balanço Patrimonial (fl. 2301):

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2021, apurado no quadro anterior - R\$1.504.086,23, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 - R\$1.428.011,23, fls. 739/740, apontando uma diferença no montante de R\$76.075,00.

Tal divergência revela a saída de recursos da conta do Fundeb sem a devida comprovação, uma vez que o *superavit* financeiro apurado, na presente análise, encontra-se superior ao registrado pelo município. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal nº 11.494/07.

Este fato será objeto da **Irregularidade e Determinação nº 1**.

O Ministério Público junto a esta Corte, da mesma forma, opinou pela irregularidade das contas, conforme parecer de fl. 2393:

Aberto prazo para apresentação de defesa, conforme já mencionado de início, o Responsável encaminhou o documento TCE-RJ nº 37.730-0/2021, contendo suas justificativas. Em regular tramitação, os autos foram enviados à Coordenadoria de Auditoria de Contas - 1ª CAC, para exame.

Em face dos esclarecimentos apresentados, a Especializada procedeu à reanálise do resultado financeiro e concluiu que, em verdade, o resultado financeiro alcançado em 31/12/2020 foi um superávit de R\$1.428.011,23, conforme instrução de fl. 2481:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2019	682.050,61
(+) Receita do Fundeb recebida em 2020	36.004.520,07
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020	10.385,02
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc.) em 2020	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020	28.646,19
= Total de recursos financeiros em 2020	36.725.601,89
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020	35.297.590,66
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2020	1.428.011,23

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 211.167-5/2020, Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1209/1213, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 731 e 1929, Quadro D.2 - fls. 739/740, Relatório do Controle Interno - fls. 2000/2004 (receita de aplicação financeira) e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls. 811/812.

Nota: para a exata apuração do valor do superávit financeiro com base nos dados dos balancetes contábeis de verificação na forma do **Quadro D.2 - Modelo 13** de encerramento do exercício de 2019 das contas do FUNDEB concernentes às contas bancárias nºs 62-2 e 9.193-6 juntados às fls. 1.455/1.456 do Proc. TCE/RJ nº 211.167-5/20 (Prestação de Contas de Governo do Poder Executivo relativa ao exercício de 2019) foi adicionada ao total de recursos financeiros do exercício de 2020 a importância de R\$28.646,19, relativa ao cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores.

Diante disso, a instância instrutiva reformou seu entendimento inicial, desconsiderando a irregularidade apontada no primeiro exame do feito, como se verifica na instrução de fl. 2481:

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2021 de R\$1.428.011,23, apurado no quadro anterior, encontra-se consoante ao valor registrado pelo município nos Balancetes Contábeis de Verificação do FUNDEB - **Quadros D.2 - Modelo 13** às fls. 739/740.

Conclusão:

Assim, em face do reexaminado e das verificações realizadas, sugere-se que o item de **irregularidade nº 1** apontado na instrução inicial do Corpo Técnico, seja **desconsiderado** na conclusão deste parecer.

O Ministério Público Especial, após análise da matéria, se manifesta favoravelmente à proposta apresentada pela Especializada, conforme consta à fl. 2504 do parecer de 16/11/2021:

Após o exame das justificativas apresentadas pelo jurisdicionado e a análise empreendida pelo corpo técnico no tocante à irregularidade em referência, o *Parquet* de Contas acompanha as conclusões da instância técnica, opinando pela adoção das medidas ali preconizadas.

De fato, como registra o quadro demonstrativo do resultado financeiro do Fundeb, apresentado à fl.2481, após os ajustes realizados pela Especializada verifica-se a igualdade de valores entre o total ora apurado e o valor registrado pela contabilidade no respectivo Balanço Patrimonial.

Sendo assim, **acompanho as propostas do corpo instrutivo e do MPE, para desconsiderar a irregularidade inicialmente apontada.**

Destaco, ainda, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, por meio do parecer anexado às fls. 814/815, manifestou-se regularidade da prestação de contas, consoante ao previsto no art. 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei nº 11.494/07.

2.4 GASTOS COM SAÚDE

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

A esta Corte, em resposta à consulta formulada nos autos do Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, bem como, posteriormente, no processo TCERJ nº 106.738-5/19, decidiu que, a partir das contas de 2020, seriam consideradas, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa.

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

Preliminarmente, contudo, foram identificadas despesas no valor total de R\$2.027.491,21 que não podem ser consideradas na base de cálculo do limite dos gastos com ASPS por pertencerem ao exercício de 2019, conforme quadro apresentado no Relatório do corpo instrutivo às fls. 2305/2306. Cabe registrar que tais gastos embora não tenham comprometido o alcance do cumprimento do limite mínimo constitucional, serão considerados como **ressalva e determinação em meu voto**.

Após os devidos ajustes, verifica-se, no quadro a seguir, o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo município na saúde e o total considerado para fins de limite (fl. 2307):

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	35.695.923,31	1.392.354,69
Pessoal e Encargos Sociais	19.065.067,30	7.034,38
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	16.630.856,01	1.385.320,31
(B) Despesas de capital	1.892.962,02	103.065,50
Investimentos	1.892.962,02	103.065,50
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	37.588.885,33	1.495.420,19
(D) Total das despesas com saúde		39.084.305,52
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo		
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	19.337.129,73	1.231.760,05
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	19.244.015,41	1.231.760,05
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	93.114,32	0,00
(H) Outras ações e serviços não computados	2.027.491,21	0,00
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	211.219,45
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	52.440,69
(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)	21.364.620,94	1.495.420,19
(M) Total das despesas com saúde não computadas		22.860.041,13
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)		16.224.264,39

Fonte: Quadro E.1 e demonstrativos contábeis - fls. 816 e 1931, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis - fls.817 e 1932/1937, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória - fls. 818 e 1938/1939 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" - fls. 843/844.

Nota 1: 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 2: embora tenha ocorrido, no exercício de 2020, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores no montante de R\$434.794,24 o mesmo 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 cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

Nota 3: o Quadro E.3 – balancete de verificação demonstrando a disponibilidade financeira e obrigações na fonte de recursos impostos e transferência de impostos apresentou inconsistência, uma vez que evidenciou restos a pagar processados e não processados no exercício, respectivamente, nos montantes de R\$131.625,97 e R\$51.949,83, o que diverge dos valores apurados de R\$211.219,45 e R\$52.440,69, resultantes da diferença entre o total das despesas empenhadas (R\$18.515.415,74), liquidadas (R\$18.462.975,05) e pagas (R\$18.251.755,60) custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos.

Nota 4: o município inscreveu, considerando o exposto na Nota 3, o montante de R\$211.219,45 em restos a pagar processados e R\$52.440,69 em restos a pagar não processados, ambos sem a devida disponibilidade de caixa depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foram considerados estes montantes como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar nº 141/12.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2020, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl. 2309):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	73.459.608,84
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.897.773,19
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	71.561.835,65
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	16.224.264,39
(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)	16.224.264,39
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	22,67%
(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. 1209/1213, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 816 e 1931, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 817 e 1932/1937, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 818 e 1938/1939, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 843/844 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 2144/2147.

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, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

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

Já a Lei Orgânica Municipal prevê no § 2º do artigo 159 que o município deverá aplicar em gastos com saúde o valor correspondente a 15% (quinze por cento) das despesas globais do orçamento anual, tendo sido cumprido o percentual previsto, conforme se observa na informação da Especializada de fl.2309.

Quanto à gestão dos recursos da saúde, a instrução registra que o respectivo montante, no valor de R\$39.084.305,52, foi totalmente repassado e gerido diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, tendo o município, portanto, cumprindo o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/12.

Além disso, foi identificado que o município não tem em sua estrutura orçamentária código de fonte segredado de modo a indicar precisamente a origem dos recursos das despesas realizadas na área de Saúde, utilizando apenas a fonte “recursos ordinários”, **o que será considerado como ressalva e determinação na conclusão.**

Destaco, também, que o Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer acostado às fls.837/842, opinou favoravelmente pela aprovação das contas do exercício de 2020, quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei nº 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12.

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

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

O Município de São Francisco de Itabapoana possuía, em 2019¹¹, 42.205 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Esse dispositivo limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Assim, considerando o preceito constitucional, verifica-se o seguinte limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo (fl. 2312):

LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO

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

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	10.184.228,94
(B) TRANSFERÊNCIAS	69.900.799,50
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	80.085.028,44
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	5.605.951,99
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2020 (F + G)	5.605.951,99

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1949/1953 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 662/666.

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

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

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

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

R\$

Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)
5.605.951,99	5.604.648,33

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – fl. 672.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com o orçamento final da Câmara (Balanço Orçamentário à fl. 671), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2020 era de R\$5.605.952,04.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se ter sido observado o previsto no orçamento final da Câmara e no inciso III do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal, considerando que a Câmara efetuou a devolução de parte dos recursos recebidos, comprovando, dessa forma, que os repasses financeiros foram suficientes para atender às necessidades do Legislativo, conforme se demonstra:

<i>RS</i>			
Orçamento final da Câmara (A)	Repasse recebido (B)	Repasse enviado a menor C = A - B	Valor devolvido pela Câmara ao Poder Executivo (D)
5.605.951,99	5.604.648,33	1.303,66	18.778,64

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 672.

2.6 APLICAÇÕES DOS RECURSOS PROVENIENTES DE ROYALTIES

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

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

Dito isso, a partir da análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as seguintes receitas de tal natureza recebidas pelo ente municipal em 2020 (fl.2325):

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			13.469.943,47
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		208.095,17	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		13.261.848,30	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	12.923.299,88		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	338.548,42		
II - Transferência do Estado			2.980.223,63
III - Outras compensações financeiras			348.610,48
IV - Subtotal			16.798.777,58
V - Aplicações financeiras			0,00
VI - Total das receitas (IV + V)			16.798.777,58

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1209/1213.

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.

Especificamente quanto às receitas de *royalties* decorrentes da aplicação da citada Lei Federal nº 12.858/2013, o quadro a seguir demonstra o montante auferido pelo município de São Francisco de Itabapoana no exercício de 2020:

Receitas de Royalties - Lei Federal nº 12.858/2013	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos Royalties Previstos na Lei Federal nº 12.858/2013	348.610,48

Fonte: Quadro F.3 - fls. 848 e 1947.

Além disso, as receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl. 2326):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		16.514.910,60
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	16.514.910,60	
II - Despesas de capital		447.645,66
Investimentos	447.645,66	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		16.962.556,26

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil - fls. 845 e 1944/1946.

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

O corpo instrutivo destaca ainda (fls. 2328/2329):

Cumpra registrar que, em sessão de 27/11/2019, nos autos do Processo de Consulta TCE/RJ nº 214.567-3/18, o E. Plenário deste Tribunal decidiu que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, deverão ser consideradas que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que veda a aplicação de recursos de *royalties* em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública) aplicam-se à todas as compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, quais sejam: *Royalties* Gerais – Lei Federal nº 9.478/97, art.48; *Royalties* Excedentes – Lei 9.478/97, art.49; *Royalties* em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal nº 12.351/2010, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal nº 9.478/97, art. 50.

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

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

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos citados percentuais de recursos de *royalties* (fl. 2330):

Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos Royalties Previstos na Lei Federal nº 12.858/2013	348.610,48
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	87.152,62
Aplicação de Recursos na Saúde	87.152,62
% aplicado em Saúde	25,00%
Saldo a aplicar	0,00
Aplicação Mínima na Educação – 75%	261.457,86
Aplicação de Recursos na Educação	106.081,29
% aplicado em Educação	30,43%
Saldo a aplicar	155.376,57

Fonte: Quadro F.3 – fls. 848 e 1947.

Nota: verifica-se, no Quadro F.3, uma aplicação na área da saúde superior ao montante recebido, depreendendo-se, dessa forma, que os recursos aplicados a maior são provenientes de outras fontes de royalties do município (recursos minerais, petróleo pela produção e/ou FEP). Diante da impossibilidade da exata aferição, tendo em vista a não segregação da fonte de recurso específica dos royalties provenientes da Lei nº 12.858/13 por parte do município, foi considerado no quadro acima o valor máximo a ser aplicado na referida função de governo

Como se observa, o Poder Executivo aplicou 25,00% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na saúde e 30,43% na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação, no que concerne aos gastos com educação.

No entanto, a Especializada considera que, embora não tenha sido alcançado o limite mínimo legal, o saldo remanescente será aplicado no exercício seguinte, e, sendo assim, propõe que a matéria seja tratada como impropriedade, acompanhada de determinação, como consta à fl. 2330:

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou 25,00% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na saúde e 30,43% na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

No entanto, considerando que a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações prevista na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado no exercício seguinte, tal fato será objeto da Impropriedade e Determinação nº 12.

A instância instrutiva prossegue registrando que o município não cumpriu determinação anterior desta Corte, exarada no processo de prestação de contas de governo do exercício de 2019 (processo TCE-RJ nº 211.167-5/20) e indica tal falha como impropriedade e determinação, como segue (fl. 2331):

Cumpra registrar que na prestação de contas de governo do exercício anterior (2019), o E. Plenário desta Corte determinou que o jurisdicionado aplicasse em 2020, além dos recursos recebidos no exercício, os valores não aplicados nos exercícios de 2018 e 2019, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme estabelece o § 3º, artigo 2º da Lei nº 12.858/13.

Em relação à aplicação de recursos na educação, não houve atendimento à referida determinação, uma vez que a aplicação desses recursos foi em montante inferior aos valores recebidos em 2020.

Em relação à aplicação de recursos na saúde houve atendimento parcial à referida determinação, uma vez que foi aplicado o montante de R\$93.114,32, o qual é superior em R\$180.266,94 aos 25% que foram aplicados em saúde no exercício de 2020 (R\$87.152,62), no entanto o saldo a aplicar no exercício de 2019 correspondia à R\$49.736,07, ou seja, deveriam ter sido aplicados R\$12.434,02 referentes ao exercício de 2019 mais R\$87.152,62 referentes ao exercício de 2020, além do saldo a aplicar referente a 2018 (R\$47.830,87).

No entanto, considerando que não houve a aplicação dos recursos em despesas distintas daquelas previstas na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado nos exercícios seguintes, tal fato será objeto da Impropriedade e Determinação nº 13.

Por fim, constatou-se que o município não criou o código de fonte de recurso específico para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13, sendo, da mesma forma, sugerido pelo corpo instrutivo que tal falha seja considerada como impropriedade e determinação.

Isto posto, **acompanho o corpo instrutivo para considerar as falhas apontadas como ressalvas e determinações**, lembrando que as impropriedades assinaladas no Relatório do corpo instrutivo foram posteriormente convoladas em ressalvas, em face da defesa apresentada pelo Responsável.

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

A Lei Federal nº 13.885, de 17 de outubro de 2019, que estabeleceu critérios de distribuição dos valores arrecadados, decorrentes de *royalties* recebidos a título da cessão onerosa do bônus de assinatura

do pré-sal, prevista na Lei Federal nº 12.276, de 30 de junho de 2010, previu, em seu art. 1º, que a União transferirá 15% (quinze por cento) destes recursos aos municípios, conforme os coeficientes que regem a repartição de receitas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

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

De acordo com a informação de fl. 2332, baseada no modelo 21-A, encaminhado pelo município, os recursos dos *Royalties* oriundos da mencionada lei foram assim aplicados:

Aplicação de Recursos dos Royalties – Cessão Onerosa	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal nº 13.885/2019	1.159.494,22
Aplicação de Recursos (Cessão Onerosa) em Investimentos	0,00
Aplicação de Recursos (Cessão Onerosa) na Previdência	1.071.209,45
Total Aplicado	1.071.209,45
Saldo a aplicar	88.284,77

Fonte: Quadro F.4 – fls. 848 e 1948.

Sobre o tema, a Especializada assim se pronunciou (fls. 2332/2333):

Conforme quadro anterior, observa-se que o Poder Executivo, dos recursos recebidos, destinou R\$1.071.209,45 para pagamento das despesas previdenciárias, restando um saldo a aplicar no montante de R\$88.284,77.

Em consulta ao Relatório Analítico Royalties às fls. 2055/2142, extraído do SIGFIS, constata-se que o Poder Executivo não aplicou os recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 13.885/2019 em outras despesas, observando o previsto no §3º do artigo 1º da Lei Federal nº 13.885/2019.

(III)

GESTÃO FISCAL

3.1 DESPESAS COM PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO

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

Analisando a documentação apresentada nos autos, o corpo instrutivo assim se manifestou (fls.2284/2285):

De acordo com a declaração subscrita pelo atual chefe do Poder Executivo apresentada às fls. 890, não foram expedidos atos dessa natureza.

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

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

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

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

com os dados contábeis. Destaco, a seguir, os principais resultados alcançados pelo corpo instrutivo, apresentados às fls. 2314/2322:

- a) foi apresentado, no relatório de Contratos, relativo aos contratos vigentes independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade, o valor total contratado de **R\$2.163.300,11** (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”, anexada à fl.2186), dos quais **R\$1.678.420,11** foram empenhados, não sendo considerado nenhum valor no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) os contratos formalizados para medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo Federal nº 06/2020, **não foram considerados no cômputo do “total das obrigações contraídas”** na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com amparo no inciso II do §1º do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, incluído pelo Lei Complementar Federal nº 173/2020;
- c) foi apresentado, na planilha: “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020” (anexada às fls. 2217/2246), o valor total inscrito em RP Processado de **R\$2.181.769,59**. Em RP não Processados foram inscritos **R\$5.444.400,91**, sendo o montante de **R\$1.316.570,31** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) 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\$14.695.581,88, conforme planilha “Despesas Realizadas não Inscritas em RP” (anexada às fls.2189/2216), que não foi considerado pela Especializada na base de cálculo por se referirem a anulações de saldos de empenhos e outros cancelamentos justificados (fl. 2318);
- e) 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;

f) as disponibilidades financeiras do município foram apresentadas pela instrução no quadro apresentado a seguir, e a diferença entre os valores apresentados no SIGFIS e os contidos nas demonstrações contábeis (R\$1.364.521,09) foi objeto da **Ressalva e Determinação**:

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2020 - QUADRO I

Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	24.062.859,49
(B) Regime Próprio de Previdência	0,00
(C) Câmara Municipal	285.853,34
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	2.669.997,03
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	21.107.009,12
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248	22.471.530,21
(G) Diferença (E-F)	-1.364.521,09

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 543/552, Balanço Patrimonial da Câmara - fls. 674/679, Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara - fls. 696/701, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248) - fls. 2183 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 2184.

Nota 1: o município não possui RPPS.

Nota 2: nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

g) de modo semelhante, no quadro seguinte são apresentados os encargos e despesas compromissadas a pagar em 31/12/2020, destacando-se a diferença de R\$11.700.310,08 entre os registros contábeis e os do SIGFIS, fato que motivou a **Ressalva e Determinação** no relatório instrutivo:

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

Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	14.342.870,22
(B) Regime Próprio de Previdência	0,00
(C) Câmara Municipal	55.567,62
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	779.218,19
(E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20	52.758,20
(F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020	1.316.570,31
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F)	12.138.755,90
(H) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248	23.839.065,98
(I) Diferença (G-H)	-11.700.310,08

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 543/552, Balanço Patrimonial da Câmara - fls. 674/679, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248) - fls. 2183, Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/20 - fls. 2217/2246, Planilha complementar RPs Covid-19 e Planilha - fls. 2185 e Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar - fls. 2187 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 2187.

Nota 1: o valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado refere-se aos valores dos Depósitos e Consignações (R\$1.567.155,12), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$5.080.587,12) e restos a pagar do exercício (R\$7.695.127,98) evidenciados no anexo 17 da Lei nº 4.320/64 Consolidado.

Nota 2: Os cancelamentos de Restos a Pagar, no montante de R\$1.942.036,70, não foram somados ao Passivo Financeiro (ajuste), visto que todos foram devidamente justificados e documentados pelo jurisdicionado.

Nota 3: O valor consignado na linha (E) - Despesas para o Enfrentamento do Covid-19, não considerou aquelas custeadas por convênios, conforme verifica-se na Planilha "RPs Covid 19", para evitar a duplicidade de exclusão de obrigações não consideradas no cômputo.

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

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2020 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2020 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2020 C = (A-B)
21.107.009,12	12.138.755,90	8.968.253,22
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)
8.968.253,22	1.316.570,31	7.651.682,91

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. 2188.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		1.316.570,31	Todas as Planilhas constam em anexo (fls. 1250/1306)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	0,00		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	1.316.570,31		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	0,00		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

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

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

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

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

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

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

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

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

(IV)**SÍNTESE CONCLUSIVA**

O corpo instrutivo e o Ministério Público Especial manifestaram-se pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo do município de São Francisco de Itabapoana.

Resumidamente, destaco, a seguir, os principais aspectos da gestão municipal. Ressalta-se que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos
Resultado Orçamentário	déficit de R\$ 378 mil
Resultado Financeiro	Consolidado: superávit de R\$ 7,6 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	10,60% no 3º semestre de 2020
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	49,32% no 2º semestre de 2020
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	23,67%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	64,82%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	95,82%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	22,67%
Artigo 29-A	O montante transferido à Câmara respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.
Art. 42 da PRF	Não há indícios de descumprimento do art. 42 da LRF, que trata das despesas contraídas ao final do mandato.

(V)

DISPOSITIVO DO VOTO

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

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

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

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

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

CONSIDERANDO que o município apresentou o equilíbrio financeiro das contas, em atendimento ao § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

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

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

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

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

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

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

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

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

VOTO:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de São Francisco de Itabapoana, Senhora **FRANCIMARA AZEREDO DA SILVA BARBOSA LEMOS**, referentes ao exercício de 2020, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES** descritas a seguir:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 01

O valor do orçamento final apurado (R\$ 168.156.202,75), com base na movimentação de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 (R\$ 168.255.069,69).

DETERMINAÇÃO Nº 01

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

RESSALVA Nº 02

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

DETERMINAÇÃO Nº 02

Implementar ações visando à adoção de procedimentos e à estruturação da gestão dos impostos municipais para sua instituição, previsão e efetiva arrecadação, requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, e o pleno atendimento do art. 11 da Lei Complementar Federal nº 101/00, conforme detalhamento nos processos TCE RJ nº 225.266-7/20 (ISS) e nº 225.265-3/20 (IPTU e ITBI).

RESSALVA Nº 03

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

DETERMINAÇÃO Nº 03

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

RESSALVA Nº 04

Foram identificadas despesas de competência de 2019 classificadas na função 12-Educação no exercício de 2020, no valor de R\$365.238,94, em desacordo com o disposto no artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº101/00 e o artigo 21 da Lei nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO Nº 04

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

RESSALVA Nº 05

O município aplicou 23,67 % 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 05

Observar o cumprimento do 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.

RESSALVA Nº 06

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 06

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 artigo 212 da Constituição Federal, bem como no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

RESSALVA Nº 07

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

DETERMINAÇÃO Nº 07

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

RESSALVA Nº 08

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do Fundeb, por meio do decreto nº 193/2020 (R\$710.706,81), superou o saldo a empenhar do exercício anterior (R\$682.050,61) em desacordo com o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei 11.494/07.

DETERMINAÇÃO Nº 08

Observar o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20, respeitando o montante do superávit financeiro do Fundeb quando da abertura do crédito adicional.

RESSALVA Nº 09

Foram identificadas despesas de competência de 2019 classificadas na função 10-Saúde no exercício de 2020, no valor de R\$2.027.491,21, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 09

Observar o regime de competência e a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

RESSALVA Nº 10

Divergência no valor de R\$1.364.521,09, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$21.107.009,12) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$22.471.530,21).

DETERMINAÇÃO Nº 10

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

RESSALVA Nº 11

Divergência no valor de R\$11.700.310,08, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$12.138.755,90) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$23.839.065,98).

DETERMINAÇÃO Nº 11

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

RESSALVA Nº 12

O Poder Executivo aplicou 30,43% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na educação, não atendendo o disposto no § 3º do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13.

DETERMINAÇÃO Nº 12

Observar a correta aplicação dos recursos recebidos dos *royalties* do pré-sal, decorrentes da Lei Federal nº 12.858/13.

RESSALVA Nº 13

O Poder Executivo não aplicou integralmente os recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/2013, recebidos em 2018 e em 2019, nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%).

DETERMINAÇÃO Nº 13

Observar e comprovar, nas próximas prestações de contas de governo, a devida aplicação dos recursos dos royalties nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%) que não tenham sido integralmente aplicadas em exercícios anteriores, conforme estabelece o § 3º do artigo 2º da Lei nº 12.858/13.

RESSALVA Nº 14

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

DETERMINAÇÃO Nº 14

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

RESSALVA Nº 15

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 15

Providenciar para que quando o Certificado de Auditoria emitir parecer conclusivo quanto à Regularidade com Ressalvas 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.

RESSALVA Nº 16

Ausência de ampla divulgação do Relatório Analítico e respectivo Parecer Prévio desta Corte sobre as contas do Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício financeiro de 2019, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 16

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

RECOMENDAÇÃO

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

II – pela COMUNICAÇÃO, na forma do art. 26 do Regimento Interno desta Corte, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura **Municipal de São Francisco de Itabapoana, para que:**

- a) tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF;
- b) pronuncie-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este tribunal, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das contas, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de Governo;

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

- i) quanto à necessidade de aplicação até o final do exercício de 2024, adicionalmente ao limite mínimo de 25% de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino, o montante de **R\$977.937,98**, resultante da diferença entre o mínimo estabelecido de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino e o valor apurado em 2020, à luz do previsto no art. 4º, §4º, da Lei Ordinária Federal nº 7.348/85;
- ii) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, seja observada a nova regulamentação do Fundeb estabelecida na Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, que entrou em vigor em 01/01/2021, revogando quase integralmente a Lei Federal nº 14.494/07, com especial atenção aos artigos 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente, o percentual e prazo de utilização de recursos do Fundeb no exercício seguinte, e o percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;
- iii) quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP não deve compor a base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal de que trata o art. 29-A da CF/88;
- iv) quanto ao fato de que, a partir das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00;
- v) quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, deverão ser consideradas que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que veda a aplicação de recursos de *royalties* em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública) aplicam-se à todas as compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, quais sejam: *Royalties* Gerais – Lei Federal nº 9.478/97, art.48; *Royalties* Excedentes – Lei nº 9.478/97,

art.49; *Royalties* em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal nº 12.351/2010, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal nº 9.478/97, art. 50;

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

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

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

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

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

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente