

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ Nº 210.882-0/20
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
EXERCÍCIO: 2019

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DAS SEGUINTE IRREGULARIDADES: (I) CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS; (II) DESCUMPRIMENTO DO ART. 29-A DA CRFB.

SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO PARCIAL. IRREGULARIDADE REMANESCENTE.

APRESENTAÇÃO DE DEFESAS COMPLEMENTARES INTEMPESTIVAS DE IRREGULARIDADE REMANESCENTE. CONHECIMENTO IN CASU E NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE DEFESA COMPLEMENTARES.

PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. IMPROPRIEDADES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. ARQUIVAMENTO.

O presente administrativo instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de Macaé, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Senhor **ALUÍZIO DOS SANTOS JÚNIOR** – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas foi encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, tendo dado entrada de forma intempestiva neste Tribunal em 30/04/2020.

Entretanto, considerando a declaração de emergência em saúde pública em decorrência da pandemia de COVID 19, bem como o expressivo número de pedidos formulados pelos jurisdicionados para a ampliação dos prazos para a remessa das prestações de contas, esta Corte editou o Ato Normativo Conjunto PRS-GCs n.º 05, de 27/04/2020, estabelecendo que a eventual postergação na remessa das contas de governo municipais não daria ensejo à aplicação de sanções ao jurisdicionado, desde que as contas fossem encaminhadas até o dia 03 de julho de 2020. Em face disso, o corpo instrutivo sugere que a intempestividade na remessa dessas contas seja relevada.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 211.849-5/20), o qual foi devidamente atendido mediante o protocolo de novos documentos sob o nº 010.562-6/2020.

Na sequência, a 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 3ª CAC procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 27/07/2020, tendo concluído pela sugestão de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Macaé, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades e determinações elencadas no relatório instrutivo.

Irregularidade 1:

Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$1.471.472,10, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, em afronta ao previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Irregularidade 2:

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$81.199.999,98, desrespeitou o limite máximo de repasse (R\$78.011.361,74) previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

A instrução especializada sugeriu também duas recomendações ao Município e duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta), bem como: (i) expedição de ofício ao Ministério Público, para ciência da decisão plenária proferida neste processo; (ii) expedição de ofício ao Ministério da Educação, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, do parecer previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07; e (iii) expedição de ofício ao Ministério da Saúde, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, igualmente concluiu pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Macaé, em face das mesmas irregularidades apontadas pela instrução (as quais, até então, envolviam cancelamento de restos a pagar processados e repasse do Poder Executivo ao Legislativo acima do limite constitucional).

Por meio de decisão monocrática datada de 13/08/2020, foi oportunizada ao responsável a vista dos autos e a apresentação de manifestação escrita, tendo ele oferecido razões de defesa protocoladas sob o nº 021.237-2/2020. Constatou-se, todavia, que o jurisdicionado não apresentou razões de defesa quanto às impropriedades apontadas na instrução inicial do processo, tendo impugnado apenas as irregularidades apontadas pela 3ª CAC.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo e o Órgão Ministerial, após a análise das razões de defesa trazidas pelo responsável em face das irregularidades apontadas no processo, reviram seus entendimentos apenas quanto à primeira irregularidade, referente ao cancelamento de restos a pagar processados, mantendo, entretanto, seus posicionamentos

quanto à segunda irregularidade, razão pela qual manifestaram-se no sentido da emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

Nas datas de 25/11/2020 e 26/11/2020, portanto posteriormente às últimas manifestações do corpo técnico (16/09/2020) e do Ministério Público Especial (24/09/2020), o responsável pelas contas, Senhor Aluízio dos Santos Júnior, protocolizou no Tribunal “RAZÕES DE DEFESA”, acompanhadas de documentação, as quais foram cadastradas como doc. 033.853-8/20 e doc. 034.058-7/2020, respectivamente.

Para além da **intempestividade** observada na apresentação dessas razões de defesa complementares, o exame que nelas efetuei levou-me a concluir pela **inexistência de elementos capazes de modificar o parecer sobre as contas**, tal como proposto pelas instâncias instrutivas e pelo *Parquet* Especial.

Em virtude dessas considerações, no voto que ora apresento, procedo ao **conhecimento in casu das razões de defesa complementares** apresentadas pelo Senhor Aluízio dos Santos Júnior por meio dos docs. 033.853-8/20 e 034.058-7/2020, e examino seu mérito no tópico que trata da **análise do cumprimento do artigo 29-A da CRFB**.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Macaé, relativa ao exercício de 2019, 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 devidos acréscimos e retificações 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 blocos: (i) a gestão pública (com ênfase na gestão orçamentária, financeira e patrimonial 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**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³.

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

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

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

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

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

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

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 do ente federativo. Esse é o produto final que se deve esperar do parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. O parecer prévio recai sobre **contas globais**, contas que demonstram a situação das 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 **julgamento 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 exercerá 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.

1 – GESTÃO PÚBLICA

Neste item, serão apresentados os números da gestão municipal, sob os enfoques orçamentário, financeiro e patrimonial. Serão, ainda, destacados outros aspectos inerentes à administração local.

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Macaé – LOA para o exercício de 2019 foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais nº 4.530/2018, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 2.316.700.000,00 (fls. 242/871).

Constam dos autos, também, o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018/2021, instituído pela Lei Municipal n.º 4.429, de 14/12/2017 (fls. 07/167) e as Diretrizes

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/ojs/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

Orçamentárias para o exercício de 2019, estabelecidas pela Lei Municipal n.º 4.513, de 05/11/2018 (fls. 168/241).

1.1.1 - Retificações orçamentárias

O art. 7º da LOA municipal previa autorização para abertura de créditos adicionais suplementares utilizando recursos oriundos de: (i) cancelamento e/ou anulação de recursos fixados na LOA, até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa; (ii) excesso de arrecadação apurado durante o exercício financeiro; (iii) superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; e (iv) recursos colocados à disposição do município pelo Estado, pela União ou outras entidades nacionais ou estrangeiras, observada a destinação prevista no instrumento respectivo. Assim, a autorização total para a abertura de créditos adicionais suplementares mediante cancelamento e/ou anulação de recursos fixados na LOA totalizou R\$ 463.340.000,00, conforme fl. 4580.

Cabe destacar, ainda, que o art. 8º da lei orçamentária municipal estabeleceu algumas exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares, quais sejam: (i) o excesso de arrecadação e o superávit financeiro apurado na respectiva fonte de recurso; (ii) insuficiência das dotações de pessoal e encargos sociais, inativos e pensionistas; (iii) pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais, despesas de exercícios anteriores, amortização, juros e encargos da dívida pública municipal, (iv) despesas financiadas com recursos vinculados, operações de créditos e convênios; e (v) transposição, remanejamento ou transferência integral ou parcial de dotações alocadas numa mesma classificação funcional programática, tendo como única diferença o elemento ou subelemento da natureza de despesa, conforme art. 5 da Lei.

As alterações orçamentárias realizadas em 2019 podem ser resumidas da seguinte forma:

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	768.443.432,11
		Excesso - Outros	87.719.896,87
		Superávit	221.290.691,75
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			1.077.454.020,73
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			780.690.436,21
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			296.763.584,52
(D) Limite autorizado na LOA			463.340.000,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 242/871 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 872/874.

Nota: Linha (B) – exceções previstas na LOA, conforme registrado no Quadro A.1 às fls. 872/874.

Após análise dos dados contidos no quadro anterior, o corpo técnico concluiu que a abertura de créditos adicionais se encontra dentro do limite estabelecido na LOA, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

À fl. 4582, o corpo técnico informou que foram abertos créditos adicionais especiais com base em autorizações estabelecidas em leis específicas, tendo sido respeitados os limites nelas fixados.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (fl. 4585):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	272.339.116,12
II - Receitas arrecadadas	2.099.691.854,64
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	2.372.030.970,76
IV - Despesas empenhadas	2.049.067.499,49
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00

VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	2.049.067.499,49
VII - Resultado alcançado (III-VI)	322.963.471,27

Fonte: prestação de contas de governo de 2018, processo TCE-RJ nº.207.279-9/19; Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº. 4.320/64 - fls. 2145/2158 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº. 4.320/64 - fls.2159/2393, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal nº. 4.320/64 - fls. 2830/3833 e Balanço financeiro do RPPS - fls. 2834/2835.

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

Considerando a soma das receitas orçamentárias arrecadadas com o superávit do exercício anterior e subtraindo desse montante as despesas empenhadas, chegou-se a um resultado positivo de cerca de R\$ 322,9 milhões. Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.

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 Macaé, tem-se o seguinte orçamento final:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	2.316.700.000,00
(B) Alterações:	1.085.278.648,67
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 1.077.454.020,73	
Créditos especiais 7.824.627,94	
(C) Anulações de dotações	770.782.786,23
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	2.631.195.862,44
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal nº. 4.320/64	2.631.195.862,44
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº. 4.320/64 - fls. 2159/2393, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA - Quadro A.1 - fls. 872/784 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas - Quadro A.2 - fls. 875.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

O Município obteve, em 2019, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário:** superávit de R\$ 50.624.355,15, conforme fl. 4599.

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	2.332.428.941,41	232.737.086,77	2.099.691.854,64
Despesas Realizadas	2.153.948.642,29	104.881.142,80	2.049.067.499,49
Superavit Orçamentário	178.480.299,12	127.855.943,97	50.624.355,15

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 2145/2158 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 2159/2393 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 2830/3833.

b) **Resultado da arrecadação:** excesso de arrecadação no montante de R\$ 15.728.941,41, conforme fls. 4586/4587.

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	2.193.909.000,00	2.226.969.506,48	33.060.506,48	1,51%
Receitas de capital	1.000.000,00	957.215,00	-42.785,00	-4,28%
Receita intraorçamentária	121.791.000,00	104.502.219,93	-17.288.780,07	-14,20%
Total	2.316.700.000,00	2.332.428.941,41	15.728.941,41	0,68%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 2145/2158.

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

Por oportuno, cabe destacar que a Portaria Interministerial STN/SOF n.º 5, de 25 de agosto de 2015 estabeleceu uma nova estrutura de codificação da classificação por natureza da receita orçamentária, válida a partir do exercício financeiro de 2016 para a União e a partir de 2018 para os demais entes da Federação, mudança essa implementada com o objetivo de consolidação das contas públicas das três esferas de governo.

Adicionalmente, foi editada a Portaria STN n.º 388, de 14 de junho de 2018, dispondo sobre o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária para aplicação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos efeitos foram aplicados a partir do

exercício financeiro de 2019, no que se refere à elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2019.

O corpo instrutivo, por meio do exame do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, constatou que o Município adotou o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária previsto na referida Portaria STN nº 388/2018 (fl.4574).

Também deve ser ressaltado que as receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo Município (R\$ 796.341.834,21), representaram apenas 37,94% do total da receita corrente do exercício (R\$ 2.098734.639,64), excluídas as receitas do RRPS.

Nesse sentido, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 a 2019, 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.**

Por fim, a instrução destaca que cabe **alertar** ao Chefe do Executivo de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, e de que os seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade.

c) Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 477.247.220,15, conforme fl. 4593.

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	2.316.700.000,00	2.631.195.862,44	2.153.948.642,29	2.043.263.520,99	2.029.560.306,78	81,86%	477.247.220,15

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 242/871, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 2159/2393 e Balanço Orçamentário - fls. 2394/2396.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

d) 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. 4594):

R\$						
	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2018				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	6.455.855,69	19.259.622,33	-	16.563.229,25	3.730.204,00	5.422.044,77
Restos a Pagar Não Processados	43.384.536,31	69.740.319,77	46.158.360,50	46.128.923,01	11.655.034,62	55.340.898,45
Total	49.840.392,00	88.999.942,10	46.158.360,50	62.692.152,26	15.385.238,62	60.762.943,22

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 2394/2396.

Com relação à ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados, o corpo instrutivo acostou, às fls. 4594/4595, a seguinte manifestação:

Verifica-se, ainda, que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$3.730.204,00, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, a princípio, a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (fls. 2397/2454 e 4034/4035), observa-se que parte dos cancelamentos se referem a (1) prescrição do prazo, conforme Lei municipal (2) troca de credor em Consórcio (3) despesa debitada por decisão judicial (4) transferência de pagamento da obrigação pela Prefeitura, devido a aplicação de multa calculada em processo (5) anulação devido a despesa liquidada indevidamente, pois o valor já havia sido recolhido anteriormente ao MACAEPREV, justificando dessa forma os referidos cancelamentos.

No entanto, em relação aos empenhos a seguir relacionados, totalizando **R\$1.471.472,10**, não há justificativa plausível para os respectivos cancelamentos de restos a pagar processados, constando às fls. 2413 informação de que os mesmos comprometeriam a disponibilidade financeira do município, a saber:

Empenho nº	Credor	Valor (R\$)
775	Construsan Serviços Industriais	252.176,10
788	Cofranza Construtora Ltda	681.795,03
2022	Cofranza Construtora Ltda	537.500,97
Total		1.471.472,10

Dessa forma, entende-se que o procedimento adotado atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CRFB/88) uma vez que não observou o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Este será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 1**.

Após o exame das razões de defesa apresentadas no doc. nº 21.237-2/2020 para a irregularidade **referente ao cancelamento de restos a pagar processados**, o corpo instrutivo assim se manifestou (fls. 4844/4847):

IRREGULARIDADE Nº 1

Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de **R\$1.471.472,10**, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64, conforme destacado a seguir:

Empenho nº	Credor	Valor (R\$)
775	Construsan Serviços Industriais	252.176,10
788	Cofranza Construtora Ltda	681.795,03
2022	Cofranza Construtora Ltda	537.500,97
Total		1.471.472,10

Razões de Defesa:

O defendente inicia sua defesa às fls. 4796/4797 citando que a “suposta” irregularidade decorre de questão estritamente técnica, que não é oriunda de qualquer ato de gestão do Gestor Municipal, uma vez que como Prefeito de Macaé, nunca determinou a inscrição de qualquer saldo de nota de empenho, nem nunca determinou o cancelamento de alguma inscrição em Restos a Pagar efetivada.

Argumenta que, de acordo com o consignado em todos os Decretos Municipais de Encerramento e de Abertura de Exercício Financeiro, a atribuição para requerer a inscrição de uma despesa já orçamentariamente executada (amparada por nota de empenho) é privativa do respectivo ordenador de despesa, bem como uma eventual solicitação de cancelamento, também é de atribuição privativa do ordenador de despesa.

Nessa esteira, o Prefeito Municipal destaca o dispositivo contido no artigo 3º da Lei Complementar Municipal nº 187/2011, cujos ordenadores de despesa no Município de Macaé são os titulares das respectivas pastas, como os Secretários Municipais, Presidente de Autarquia, etc) e não o Chefe do executivo Municipal.

Após a exposição inicial, com base em esclarecimentos prestados pelo Secretário Municipal Adjunto de Obras e dos comprovantes de pagamentos, esclarece que **as despesas em questão foram integralmente quitadas no exercício financeiro de 2015** e que, por tal motivo, as notas de empenho foram canceladas no exercício financeiro de 2019, de tal forma que não existia mais razão para manutenção dos registros contábeis das notas de empenho, bem como o “bloqueio” dos recursos.

O defendente argumenta que nos pagamentos foram utilizados saldos de outras notas de empenho (notas de empenho nºs 2.139/2015 e 2.476/2015), porém em outra fonte de recurso.

No intuito de comprovar tal afirmação, o Prefeito Municipal esclarece que o procedimento administrativo de pagamento nº 20.829/2015, do credor Cofranza Construtora Ltda, no valor de R\$ 2.564.137,59, é o total da despesa com a Construtora, cujo montante é superior ao somatório dos valores das notas de empenho nº 788/2015 e 2020/2015, que tiveram a inscrição em restos a pagar processado cancelada, bem como informa o envio nessa defesa de cópias dos comprovantes de pagamento, notas de liquidação e notas de empenho.

Comenta também sobre o procedimento administrativo de pagamento nº 20.231/2015, do credor Construsan Serviços Industriais, no valor de R\$ 252.176,10, referente à nota de empenho nº 775/2015, citando que a inscrição em restos a pagar foi corretamente cancelada por ter sido o valor integralmente pago no exercício de 2015, tendo como amparo a nota de empenho nº 2476/2015, a qual encaminha na presente ocasião, juntamente com o comprovante de pagamento e nota de liquidação.

Por fim, o responsável alega que se trata de uma situação fática, onde houve uma impropriedade na escrituração contábil, decorrente da falta do devido e necessário registro contábil dos fatos, já tendo, inclusive, a referida situação objeto de revisão e censura pelos órgãos internos, e que se espera que não ocorra novamente.

Análise:

Inicialmente importa destacar que a Prestação de Contas em questão é de análise da Gestão Municipal como um todo durante o exercício, da qual o Prefeito Municipal responde por todos os Atos ocorridos como Chefe do Poder Executivo, não podendo deles esquivar-se. O Órgão de Controle Interno tem como uma de suas funções preponderantes alertar o Prefeito Municipal quanto aos atos praticados por seus subordinados, sejam eles ordenadores de despesas ou não, de maneira que não sejam praticados internamente atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos.

Há, de fato, a discussão quanto à necessidade de descentralizar a administração municipal, visando prestar melhores serviços públicos à população, diminuindo a

burocracia, porém, pela responsabilidade do cargo, o Prefeito Municipal é responsável direto, ou então, de maneira indireta, quando se trata do acompanhamento e da fiscalização dos trabalhos executados pelos seus subordinados, ou seja, é solidariamente responsável aos mesmos.

Em relação aos cancelamentos dos restos a pagar mencionados, foi enviada nesta ocasião cópia da documentação comprobatória, embora pouco legível, de que as despesas foram quitadas em 2015, mediante os procedimentos administrativos nºs 20.829/15 e 20.231/15.

Quanto à Construtora Cofranza o pagamento se deu via Nota de Empenho nº 2139/2015 (fls. 4826) e comprovantes às fls. 4827/4832, perfazendo o total de R\$1.219.296,00, que corresponde ao montante dos restos a pagar cancelados originários das Notas de Empenhos nºs 788/15 e 2022/15.

Em relação à Construtora Construsan o pagamento ocorreu por meio da Nota de Empenho nº 2476/15 (fls. 4820) e comprovantes às fls. 4823/4825, que corresponde ao montante dos restos a pagar cancelados originários da Nota de Empenho nºs 775/15, no montante de R\$252.176,10.

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

O Órgão Ministerial concordou integralmente com a sugestão do corpo técnico, no sentido de afastar a irregularidade sob exame (fl. 4874).

Passo ao exame das razões de defesa.

Com relação a essa irregularidade, o defendente alegou tratar-se tão-somente de uma “impropriedade na escrituração contábil, decorrente da falta do devido e necessário registro contábil dos fatos”, uma vez que que “as despesas em questão foram integralmente quitadas no exercício financeiro de 2015” e que, por falha nos controles administrativos, as respectivas notas de empenho foram canceladas somente no exercício financeiro de 2019. O responsável acrescenta, ainda, que tais falhas foram objeto de revisão e censura pelos órgãos internos. Por fim, para comprovar suas alegações, apresentou cópias dos comprovantes de pagamento, notas de liquidação e notas de empenho referentes às despesas contratadas perante as sociedades empresárias Construsan Serviços Industriais e Cofranza Construtora Ltda, no total de R\$ 1.471.472,10.

Desse modo, bem examinada a matéria, manifesto concordância com a conclusão das análises empreendidas pelo corpo instrutivo e pelo *Parquet* de Contas sobre as

razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado e entendo que a irregularidade pode ser afastada.

Na sequência, o corpo instrutivo apresentou quadro com o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa, conforme fl. 4596. Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, o Município inscreveu o montante de R\$ 109.526.772,59 em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa, respeitando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

R\$

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	3.160.522.038,14	5.422.044,77	13.703.214,21	55.340.898,45	53.244.599,89	3.032.811.280,82	110.685.121,30	0,00
Câmara Municipal (II)	13.398.371,67	0,00	14.255,55	0,00	35.629,15	13.348.486,97	1.081.919,65	0,00
RPPS (III)	2.655.261.778,79	0,00	49.382,85	5.170,00	1.258.116,39	2.653.949.109,55	76.429,06	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	491.861.887,68	5.422.044,77	13.639.575,81	55.335.728,45	51.950.854,35	365.513.684,30	109.526.772,59	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário – fls.2394/2396, Balanço Financeiro – fls. 2455/2456 e Anexo 17 – fls. 2478/2479 - consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64, Balanço Orçamentário – fls.2792/2794, Balanço Financeiro – fls. 2791 e Anexo 17 – fls. 2789/2790 da Câmara Municipal e Balanço Orçamentário – fls. 2830/3833, Balanço Financeiro– fls. 2834/2835 e Anexo 17 do RPPS – fls. 2841.

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

Nota 2: Foi considerado como Disponibilidade do Caixa Bruto Consolidado e do RPPS o valor do Ativo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial Consolidado e do RPPS retificados, conforme analisado no item 4.5 – Do Resultado do superavit/deficit financeiro, pois o saldo das disponibilidades financeiras constante do Balanço Financeiro Consolidado (R\$3.577.391.568,93) e do RPPS (R\$3.072.131.309,58) é superior ao registrado no Ativo Financeiro Consolidado e no Ativo Financeiro do RPPS.

1.2 – Gestão Financeira

O resultado financeiro do Município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, foi um superávit de R\$ 255.247.509,74, podendo ser demonstrado da seguinte forma (fl. 4600):

R\$

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	3.160.522.038,14	2.655.261.778,79	13.398.371,67	491.861.887,68
Passivo financeiro	238.395.878,62	649.696,35	1.131.804,33	236.614.377,94
Superavit Financeiro	2.922.126.159,52	2.654.612.082,44	12.266.567,34	255.247.509,74

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 2457/2470, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 2836/2837 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 2796/2797 e Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 2817.

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

Nota 2: foi considerado no **Ativo Financeiro Consolidado** o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$505.692.602,27) e Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$2.654.829.435,87), totalizando R\$3.160.522.038,14, conforme Balanço Patrimonial Consolidado.

Nota 3: no **Passivo Financeiro Consolidado** foram considerados os valores das consignações, dos restos a pagar de anos anteriores e do exercício, totalizando R\$238.395.878,62, evidenciados no anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado.

Nota 4: foi considerado no **Ativo Financeiro Consolidado do RPPS** o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$432.342,92) e Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$2.654.829.435,87), totalizando R\$2.655.261.778,79, conforme Balanço Patrimonial do RPPS.

Nota 5: no último ano do mandato serão considerados na apuração do *superavit/deficit* financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012 e 2016.

Conclui-se, portanto, que no exercício de 2019 o município de Macaé alcançou o equilíbrio financeiro, respeitando o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Entretanto, com relação à demonstração da destinação dos recursos oriundos desse superávit financeiro, o corpo técnico assim se manifestou (fl. 4600):

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício, verifica-se 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 às fls. 2469/2470.

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

Essa inconsistência no demonstrativo do resultado financeiro do exercício **será considerada mais à frente, na conclusão de meu voto.**

Por fim, os resultados financeiros dos quatro últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro, o qual demonstra uma evolução positiva na condição financeira do Município:

RS

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS			
Gestão anterior	Gestão atual		
2016	2017	2018	2019
51.284.657,40	56.881.781,46	272.339.116,12	255.247.509,74

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 – processo TCE-RJ n.º 207.279-9/19 e quadro anterior.

1.3 – Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

Nesse passo, torna-se oportuno reproduzir a manifestação instrutiva referente ao cronograma de implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais, que deverá ser adotado por todos os Municípios:

A Portaria STN n.º 548/2015, de 24 de setembro de 2015, estabeleceu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, regulamentando o art. 13 da Portaria STN n.º 634/2013 e definindo os prazos-limite para sua adoção, de forma gradual e com previsão de conclusão em 2024.

Os Procedimentos Contábeis Patrimoniais visam a harmonização, estabelecendo padrões, no que se refere às variações patrimoniais aumentativas ou diminutivas, suas classificações, destinações e registros, para permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas nacionais. Tais procedimentos são de observância obrigatória por todos os entes da Federação, que deverão evidenciar em notas explicativas o estágio de adequação ao plano, observando os prazos-limite definidos no anexo da portaria.

No caso do município de Macaé, considerando o cronograma de implantação encaminhado ao Tribunal (Modelo 25B – municípios com mais de 50 mil habitantes), conclui-

se que **não foram implantadas as seguintes rotinas** com prazo-limite até o exercício de 2019 (fls. 4575/4576):

- Reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para perdas;
- Reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares;
- Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência;
- Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajuste para perdas;
- Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex: 13º salário, férias, etc.).

A inobservância aos prazos estabelecidos na Portaria STN n.º 548/2015 ensejou a **Impropriedade e Determinação n.º 1** no relatório instrutivo e **será considerada na conclusão de meu voto.**

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2019:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	3.511.541.138,16
Variações patrimoniais diminutivas	3.453.301.235,17
Resultado patrimonial de 2019 – Superávit	58.239.902,99

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 2471/2472.

Somando o resultado patrimonial de 2019 ao saldo do Patrimônio Líquido do ano anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial no exercício de 2019:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2018)	3.959.484.766,40
Resultado patrimonial de 2019 – Superávit	58.239.902,99

(+) Ajustes de exercícios anteriores	123.685.809,60
Patrimônio líquido - exercício de 2019	4.141.410.478,99
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2019	4.014.975.646,51
Diferença	126.434.832,48

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 – processo TCE-RJ n.º 207.279-9/19, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 2457/2470.

A diferença acima apurada e a inconsistência em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial (fl. 4602), descrita a seguir, **serão considerados na conclusão de meu voto:**

- a) O Resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada (R\$58.239.902,99) diverge do valor registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$153.330.907,09), resultando uma diferença de R\$95.091.004,10.

1.3.2 – Dívida Ativa

O quadro a seguir demonstra a pequena diminuição do saldo da dívida ativa municipal em 2019, em comparação com o exercício anterior (fl. 4589):

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2018 (A) R\$	Saldo atual - 2019 (B) R\$	Variação % C = B/A
1.542.949.189,50	1.529.336.675,57	-0,88%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018, processo TCE-RJ n.º 207.279-9/19 e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 2457/2470.

Quanto ao ponto, o Município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento de fls. 3825/3826.

1.4 – Aspectos Relevantes

A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal, a transparência na gestão fiscal, o índice de efetividade da gestão municipal, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Assistência Social são os temas tratados neste item.

1.4.1 – Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. No caso em tela, esse relatório foi apresentado e consta como documento juntado às fls. 3971/4085.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes.

Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (fl. 4087), apurou que das 13 (treze) determinações expedidas pelo Tribunal nas contas do Município referentes exercício de 2018, 5 (cinco) foram consideradas cumpridas e 8 (oito) foram consideradas não cumpridas. O não cumprimento integral das determinações do Tribunal será considerado na conclusão de meu voto.

Em conclusão ao tópico, destaco que o certificado de auditoria acostado à fl. 4086 opina expressamente pela regularidade das contas do chefe de governo do Município de Macaé.

1.4.2 – Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Macaé apresentou, em 2019, resultado superavitário de R\$ 127.855.943,97, conforme demonstrado no quadro a seguir (fl. 4603):

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	232.737.086,77

Despesas previdenciárias	104.881.142,80
Superávit	127.855.943,97

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 2830/3833.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Destaque-se que quando da apreciação das contas de governo do Município de São Fidélis, referentes ao exercício de 2017 – Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, o Plenário decidiu que, a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência social - tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal - bem como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados até o exercício de 2018 poderiam ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

No caso em tela, o montante devido e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2019, referente a todas as unidades gestoras (exceto a Câmara Municipal), está evidenciado no quadro a seguir, cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23), enviado pelo jurisdicionado (fl. 4604):

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	70.351.062,79	70.351.062,79	0,00
Patronal	90.366.902,88	90.366.902,88	0,00
Total	160.717.965,67	160.717.965,67	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – fls. 4421/4426.

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

Com base nos dados contidos no quadro anterior, pode-se concluir que houve o repasse integral das contribuições previdenciárias ao RPPS municipal.

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários perante o RPPS, constata-se, pelo quadro a seguir, que o Poder Executivo municipal efetuou os pagamentos devidos no exercício (dados extraídos do Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS -Modelo 26, enviado pelo jurisdicionado):

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS

Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
213/2011	01/09/2011	35.354.825,00	1.767.741,24	1.767.741,24	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) fls. 3836.

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

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	7.580.899,29	7.580.899,29	0,00
Patronal	22.332.168,85	22.332.168,85	0,00
Total	29.913.068,14	29.913.068,14	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 3833/3835.

No que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (fl. 4502), obtido mediante pesquisa realizada no *site* <http://www.previdencia.gov.br>, a instrução informa que o município de Macaé se encontra em situação regular, tendo sido emitido em 17/04/2020, com validade que se estende até 14/10/2020.

Em que pese a situação de regularidade previdenciária, o Órgão Ministerial propõe comunicação ao atual Prefeito do Município, para adoção de providências voltadas a atender as normas pertinentes ao RPPS, uma vez que o “Extrato Externo dos Regimes Previdenciários” indica que a previdência municipal apresenta algumas irregularidades para os critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do sistema (fls. 4717/4718).

Nada obstante a proposição ministerial, não a acompanharei por entender que o CRP obtido pelo município de Macaé atesta suficientemente a adequação de seu RPPS às normas que disciplinam o seu funcionamento, para fins do disposto no art. 7º da Lei Federal nº 9.717/98.

Ao ensejo da conclusão deste tópico acerca do sistema previdenciário municipal, o corpo técnico teceu as seguintes considerações quanto à avaliação atuarial do RPPS (fls. 4607/4608):

Destaca-se que o Poder Executivo **não encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual referente a Regime Próprio de Previdência Social relativo ao exercício em análise. Conforme informado às fls. 4427 em documento assinado pelo presidente do MACAEPREV, o Estudo Atuarial – ano base 2019 encontra-se em fase de conclusão.

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

Apesar do não encaminhamento do Relatório de Avaliação Atuarial, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (fls. 3953/3969) informando as medidas adotadas para o equacionamento do déficit atuarial, acompanhada de comprovação do plano de amortização e/ou segregação de massas, bem como de outras medidas adotadas.

Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo **encaminhou**, adicionalmente, declaração (fls. 3951), atestando a inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos, e mais de uma unidade gestora do respectivo regime.

O Órgão Ministerial também apresentou sua manifestação acerca da avaliação atuarial do Município, divergindo da instrução. Confira-se o seguinte excerto do parecer (fls. 4714/4716):

Há de ser ressaltado que o município tem prazo até 31.07.2020 para encaminhar a avaliação atuarial, data focal de 31.12.2019, para a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, conforme art. 1º, inciso II da Portaria SEPRT/ME nº 1348/19 c/c art. 68, inciso V da Portaria MF nº 464/18.

Em relação às recomendações que vierem a ser propostas pelo atuário, na mencionada avaliação, só poderão ser apreciadas e adotadas pelo Poder Executivo Municipal no decorrer do exercício de 2020; tendo reflexos, portanto, somente nas contas do exercício de financeiro de 2020, a ser encaminhada em 2021.

Sendo assim, com as vênias de estilo, o Ministério Público de Contas não pode concordar com a posição do laborioso corpo técnico do TCE-RJ, de que ausência da avaliação atuarial de 2020 no presente processo deve macular as contas em exame. Isso porque a repercussão ocorrerá apenas no exercício de 2020, a qual deve ser apreciada, portanto, na prestação de contas a ser apresentada em 2021. Assim, a impropriedade n.º 5 apontada pela unidade técnica (respectiva determinação) não é referendada neste parecer. (GRIFEI)

Embora no parecer final exarado em 24/09/2020 o Ministério Público de Contas tenha consignado a referida impropriedade n.º 5 (fls. 4870/4888), parece-me que tal apontamento foi

fruto de mero erro material, uma vez que o seu reconhecimento afrontaria a fundamentação desenvolvida pelo próprio *Parquet* no parecer de fls. 4714/4716, acima referido.

Devo aliar-me ao entendimento exarado pelo *Parquet* Especial no parecer de fls. 4714/4716, no sentido da exclusão da impropriedade nº 5, referente ao fato de não ter sido enviado o Relatório de Avaliação Atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social, com data-base 31/12/2019, uma vez que, como bem ressaltou o parecer ministerial, tal documento deverá ser apreciado apenas nas contas do exercício financeiro de 2020.

Nesse sentido, destaco que, no processo TCE-RJ nº 213.898-3/18 (prestação de contas de governo do Município de Macaé - exercício de 2017), o Plenário deste Tribunal proferiu decisão determinando à Secretaria-Geral de Controle Externo que, ao atualizar o rol dos documentos a serem remetidos a esta Corte, **para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, contemplasse a exigência de documentação comprovando a necessária avaliação atuarial anual, tendo por base o último dia do exercício anterior ao qual se refere a prestação de contas, bem como que passasse a considerar a situação previdenciária (financeira e atuarial) em suas análises.**

1.4.3 – 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.

A respeito do tema, o corpo instrutivo esclarece que no exercício de 2019 iniciou procedimento de auditoria, na modalidade de monitoramento, objetivando verificar o cumprimento de decisão plenária que determinou a implementação de ações, por parte dos Municípios, visando atender às exigências legais relativas aos portais de transparência.

No procedimento da auditoria foram realizadas consultas ao sítio eletrônico da Prefeitura do Município, para mensurar o grau de aderência aos normativos relacionados ao

acesso à informação, por meio do indicador de Transparência e Acesso à Informação - iTAI. Toda a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação encontra-se demonstrada no processo TCE-RJ nº 219.246-3/20 (diagnóstico do portal da transparência do órgão, verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação - fiscalização 1160 do PAAG 2019).

A tabela a seguir apresenta a pontuação final do Município de Macaé em cada uma das dimensões que compõem o indicador iTAI (fl. 4659):

Dimensão	Nota	Peso	Final
Conteúdo	0,80	60	0,48
Tempestividade	0,75	25	0,19
Acessibilidade	0,94	15	0,14
iTAI	-	-	0,81

Fonte: Auditoria de Monitoramento - Processo TCE-RJ nº 219.246-3/20.

A instrução informa que os resultados obtidos pelo Município evidenciaram um nível avançado de transparência e acesso à informação, considerando o disposto nos diplomas legais referentes à transparência da Administração Pública, fato refletido pelo *iTAI* obtido (**0,81**), correspondendo a uma situação de conformidade adequada aos preceitos legais.

Há, contudo, alguns itens que apresentaram situação de precariedade no atendimento, atendimento parcial e não atendimento, os quais se encontram elencados na tabela que se segue:

Item	Questão	Pontuação
C07	Permite consultar o Balanço Orçamentário?	0,00
C08	Permite consultar o Balanço Financeiro?	0,00
C09	Permite consultar o Balanço Patrimonial?	0,00
C12	Os horários de atendimento da Prefeitura estão disponíveis?	0,00
T03	Os Demonstrativos da Receita estão disponíveis e encontram-se atualizados?	0,50
T04	Os Demonstrativos da Despesa estão disponíveis e encontram-se atualizados?	0,50
A09	As informações que compõem as dimensões Conteúdo e Tempestividade são de fácil acesso?	0,83
A10	As boas práticas de acessibilidade, segundo o WCAG 2.0, estão sendo adotadas?	0,56

Fonte: Auditoria de Monitoramento - Processo TCE-RJ nº 219.246-3/20

Nota: Para as dimensões conteúdo e acessibilidade foram atribuídas as notas: 0 (zero) quando o item não obteve atendimento ou foi contemplado de forma muito precária; e 0,5 (meio) quando o respectivo item foi parcialmente

atendido. As notas da dimensão tempestividade e o A10, obedeceram fórmulas detalhadas na auditoria. O quesito A09, utilizou a nota da URL auditada, avaliada pela ferramenta *AccessMonitor* (validador automático que verifica a aplicação das diretrizes de acessibilidade conforme a Wcag).

Considerando que o Município não cumpriu integralmente as obrigações estabelecidas na legislação, o corpo técnico fez consignar a **Ressalva e Determinação n.º 10** em seu relatório.

O Ministério Público de Contas acompanhou as medidas sugeridas pelo corpo instrutivo (fl. 4765).

1.4.4 – 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 Macaé (fls. 4662/4663):

A Deliberação TCE-RJ n.º 271/17 estabeleceu normas relativas à apuração do 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.

Todos os municípios fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro responderam, no exercício de 2019, ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao ano-base 2018.

Comparando o município de **Macaé** com o IEGM dos municípios do Estado do Rio de Janeiro participantes têm-se os seguintes resultados:

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	75,80	B+

Menor IEGM	48,80	C
Média Geral	59,71	C+
IEGM Macaé	54,86	C+

Fonte: Banco de dados do TCE-RJ e Instituto Rui Barbosa – IRB.

Nota: Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCE-RJ, sem considerar o município do Rio de Janeiro.

Observa-se que o município de **Macaé** encontra-se na faixa de resultado C+ (Em fase de adequação), tendo alcançado a nota geral 54,86, **inferior** àquela apurada no exercício anterior (66,05).

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. 4428, 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.

1.4.5 – Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar - CAE, previsto na Lei Federal nº 11.947/2009, é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino. É de sua competência emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

Às fls. 4647/4648, o corpo instrutivo acostou a seguinte manifestação sobre o tópico em análise:

(...) verifica-se que **não houve** o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

Às fls. 4410/4420 e 4127 consta informação de que o Conselho não está vigente, devido a renúncias e substituições de conselheiros, inviabilizando a análise da prestação de contas. De acordo com o documento de fls. 4415/4418, o município tem efetuado contato com o FNDE com vistas a resolver tal situação.

Não obstante, cumpre ressaltar o que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em face da pandemia do coronavírus, alterou o prazo para envio da prestação de contas relativa aos recursos recebidos em 2019 para até 60 (sessenta) dias após o fim do estado de calamidade pública Decretado pelo União (com efeitos até 31/12/2020), por meio da Resolução nº 7, de 08/05/2020, fazendo com que o município ainda esteja dentro do prazo legal. (GRIFEI)

1.4.5 – Conselho Municipal de Assistência Social

O Conselho Municipal de Assistência Social está previsto inciso IV do art. 16 da Lei Federal nº 8.742/93. É um órgão que reúne representantes do governo e da sociedade civil, e tem entre suas atribuições a de exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social, acompanhar e controlar a execução da política municipal de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios do município quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados no respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais e municipais.

É de competência do Conselho emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a gestão dos recursos, os ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados.

Nesse sentido, o corpo técnico registra (fl. 4648) que o Conselho Municipal de Assistência Social, mediante o parecer de fls. 4395/4409, opinou pela regularidade da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2019, em conformidade com o art.16 c/c art. 18, inciso X da Lei nº 8.742/93 – LOAS.

2 – APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Como 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.

A RCL do Município de Macaé, apurada com base nos registros do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2019 (processo TCE-RJ nº 203.654-0/20), atingiu o valor de R\$ 2.139.131.722,72.

2.1 – Dívida Pública

Compete privativamente ao Senado Federal, como disposto no artigo 52, incisos VI, VII, VIII e IX 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. Assim, foram editadas as Resoluções nºs 40/01 e 43/01.

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 2019, 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	2018	2019		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	12.048.292,10	9.971.024,40	8.049.453,10	6.817.076,00

Valor da dívida consolidada líquida	-408.232.801,60	-418.448.617,00	-425.139.635,00	-432.551.059,00
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-17,70%	-17,94%	-19,89%	-20,22%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ nº 207.279-9/19 e processo TCE-RJ nº 203.654-0/20, RGF - 3º quadrimestre de 2019.

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

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou **não** terem sido contratadas operações de crédito (incluindo as relativas a antecipação de receita – ARO), **não** terem sido concedidas garantias e nem terem sido realizadas alienações de ativos no exercício de 2019 (fls. 4611/4612).

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, matéria atualmente regulamentada na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Macaé foram resumidos pelo corpo instrutivo conforme tabela a seguir (fl. 4613):

Descrição	2018				2019					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	56,54%	46,52%	1.005.547.241,08	43,76%	1.055.911.000,26	45,27%	1.129.279.733,61	52,83%	1.134.895.985,46	53,05%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ nº 207.279-9/19, e processos TCE-RJ nºs 214.746-3/19, 236.919-0/19 e 203.654-0/20 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019.

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 no exame das contas de governo dos Municípios, referentes ao exercício de 2017, na análise do processo serão consideradas **despesas com educação** as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB.

Desse modo, no exercício de 2019, o município de Macaé aplicou na educação um montante total de R\$ 512.406.602,84, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir (fl. 4616):

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
532.416.277,97	512.406.602,84	506.209.348,86

Fonte: Quadros C.1, C.2 e C.3 e respectivos Demonstrativos Contábeis - fls. 2884/3046 e 4138.

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\$ 1.224.565.356,78, conforme fl. 4618.

2.3.1 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Quanto ao ponto, constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2019:

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 Liquidada R\$ (a)	Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (b)
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	205.120.000,07	3.421.385,53
Educação infantil	365 – Ensino infantil	83.001.772,69	2.386.456,02
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	852.218,00	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	875.000,00	156.545,98
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	-	-	-
Subtotal das despesas com ensino		289.848.990,76	5.964.387,53
(c) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos (a + b)		295.813.378,29	
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB			
Descrição		Despesa Liquidada R\$ (d)	Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (e)
Despesa realizadas com a fonte FUNDEB		156.082.075,28	0,00
(f) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB (d + e)		156.082.075,28	
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			

(g) Total das despesas com ensino (c + f)	451.895.453,57
(h) Ganho de Recursos FUNDEB	66.376.609,01
(i) Total das despesas registradas como gasto em educação (g - h)	385.518.844,56
(j) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00
(l) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00
(k) Restos a pagar não processado inscrito no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: impostos e transferência de impostos)	0,00
(m) Restos a pagar não processado inscrito no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: FUNDEB)	0,00
(n) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (i - j - k - m)	385.518.844,56
(o) Receita resultante de impostos	1.224.565.356,78
(p) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)	31,48%

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 2884/3044 e 4138, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 2145/2158, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 3296/3297, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "FUNDEB" – fls. 3361/3362, Relatório Analítico Educação – fls. 4507/4529, Quadro C.4 - Balancetes na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 4139/4247, e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 3307/3349.

Nota 1: conforme Notas Explicativas no Relatório do Controle Interno às fls. 4046, as despesas com a Educação de Jovens e Adultos – 366, foram inerentes ao ensino fundamental – subfunção 361 e as despesas com Educação Especial ocorreram parte com o ensino fundamental – subfunção 361 e parte com o ensino infantil – subfunção 365, motivo pelo qual as mesmas foram consideradas no cálculo anterior.

Nota 2 (linha h): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$66.376.609,01 (transferência recebida R\$153.911.132,32 e contribuição R\$87.534.523,31).

Nota 3: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores na fonte de recursos de impostos, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Nota 4: o Quadro C.4 – balancete de verificação demonstrando a disponibilidade financeira e obrigações na fonte de recursos impostos e transferência de impostos apresentou inconsistência, uma vez que, conforme informado às fls. 4126, pela Subcontroladora de Contas e Gestão, as contas que compõem o mesmo são de aplicação diversificada, ou seja, não foram utilizadas exclusivamente nas despesas com Educação, e, ainda, que o Município está se adequando ao cumprimento da Legislação.

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

Além disso, observa-se que o Município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no caput do artigo 208 da Lei Orgânica Municipal, que é de 25%.

O corpo instrutivo fez as seguintes observações acerca de aspectos da contabilização dos recursos da educação (fls. 4621/4622):

O município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “100 – ordinários”. No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte “ordinários” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 6**.

Conforme se verifica nos demonstrativos contábeis apresentados, o município aplica recursos em ensino médio, profissional e superior – subfunções 362, 363 e 364 respectivamente. Destaca-se que não foi possível aferir se as despesas com Administração – 122 correspondem à educação básica, motivo pelo qual não foram incluídas na base de cálculo do limite da Educação apresentado no quadro anterior.

Verifica-se também, que o município aplica recursos na **subfunção 368** – Educação Básica. No entanto, a Nota Técnica nº 006/2011/SPO/SE/MEC, de 16 de agosto de 2011, do Ministério da Educação, esclareceu que o pedido de inclusão da nova subfunção, encaminhado à Secretaria de Orçamento Federal, teve por objetivo **atender exclusivamente demanda da União**, devido à redução dos programas temáticos da Educação contidos no respectivo PPA, para contemplar programas que atendam mais de uma etapa da educação básica, como ações que alcancem tanto a educação infantil como a fundamental e o ensino médio.

Dessa forma, será sugerida Recomendação na conclusão do presente, para que o município de MACAÉ se abstenha de utilizar a referida subfunção na classificação dos gastos com a Educação.

Tais fatos serão considerados na conclusão de meu voto.

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

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

Registre-se que o E. Plenário desta Corte, nos respectivos processos de contas de governo do exercício de 2018, determinou ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB.

A referida norma 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.

Importante salientar que o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB será objeto de verificação e acompanhamento nas próximas contas de

governo, referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021.

Tal fato será objeto de **comunicação** ao chefe do Poder Executivo.

O *Parquet* de Contas manifestou entendimento divergente do corpo técnico, opinando pela renovação da determinação à SGE para que verifique o atendimento da regra prevista no art. 69, §5º da LDB, sob o argumento de não ter identificado até o momento procedimento fiscalizatório voltado à verificação quanto ao cumprimento de tal dispositivo. Confira-se o excerto do parecer ministerial (fls. 4745/4746):

Com as vênias de estilo, o Ministério Público de Contas entende que a proposta do d. corpo instrutivo revela-se **manifestamente insuficiente** para o pleno cumprimento da decisão plenária acerca da questão, sobretudo se considerada a relevância constitucional (e social) atribuída à função de governo Educação.

Com efeito, o *Parquet* de Contas reitera integralmente, neste parecer, o que propora relativamente à questão no processo de contas de governo de 2018, e que foi acolhido por este E. Plenário. Destarte, sugere que seja renovada a DETERMINAÇÃO à SGE, nos exatos moldes do consignado no parecer referente às contas do exercício de 2018.

Tal fato será igualmente considerado na conclusão de meu voto.

No que concerne ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, relativo ao exercício de 2017 (sua última divulgação), o município de Macaé não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano:

RESULTADOS DO IDEB - 2017							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,9	6,0	98,00%	36ª	4,5	5,1	88,00%	27ª

Fonte: Ministério da Educação e Cultura e banco de dados da SSR.

A instrução acrescenta que nos meses de outubro e novembro de 2019, os instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação básica – Saeb foram aplicados em todos os estados e Distrito Federal, objetivando o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, referente ao exercício de 2019. Os resultados serão divulgados pelo Instituto

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep no segundo semestre deste ano, os quais serão considerados na próxima prestação de contas de governo.

2.3.1.1 – Mudanças 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, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com manutenção e desenvolvimento do ensino, oriunda da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Por essa nova metodologia, para a aferição do cumprimento do limite mínimo constitucional referente à MDE (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), deverão ser consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Por fim, em resposta à consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras acerca de questionamentos sobre despesas com uniformes escolares (Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18), em sessão de 27/09/2018, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a

tese de que, para as prestações de contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são classificadas como despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

Em face de todas essas alterações metodológicas, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao Prefeito Municipal para que seja **alertado acerca da adoção dessas duas mudanças de metodologia de aferição de gastos em MDE**: (i) a que considera, para a aferição do cumprimento do limite mínimo de 25%, apenas as despesas em MDE efetivamente pagas no exercício, relativamente às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021 e (ii) a que considera que as despesas com aquisição de uniformes e afins não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

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.

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

Em consulta à prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2018 (processo TCE-RJ nº 207.279-9/19), verifica-se que **não houve** determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB.

b) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo referentes a 2018

O parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 determina que até 5% dos recursos do FUNDEB podem ser utilizados, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, desde que haja a abertura de um crédito adicional ao orçamento, o qual terá como fonte de recurso o *superávit* financeiro dos valores do fundo.

A aferição desse preceito consta de fls. 4628/4629:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 207.279-9/19) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2018 um *superávit* financeiro de R\$6.460.722,57, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

Constatada a existência de *superávit* financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2019, será efetuado subtraindo o *superávit*, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2018.

Registra-se, ainda, que o valor de R\$6.460.722,57 foi utilizado no exercício de 2019, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme decreto n.º 017/2019 às fls. 3305/3306, de acordo, portanto, com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07. (GRIFEI)

c) Valores do FUNDEB em 2019 – 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. 4625):

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	153.911.132,32
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	87.534.523,31
Diferença (ganho de recursos)	66.376.609,01

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 2145/2158.

d) Total dos recursos do fundo em 2019

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2019 foi o seguinte:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	153.911.132,32
Aplicação financeira	192.500,29
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do Fundeb	154.103.632,61

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 2145/2158.

d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 4629):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			153.911.132,32
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			192.500,29
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			154.103.632,61
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		156.082.075,28	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		6.460.722,57	
(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)			149.621.352,71
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			97,09%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 2145/2158, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 2884/3038 e 3044, Quadro D.3 – fls. 3350, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 3360/3361, Relatório Analítico Educação – fls. 4507/4529 e prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 207.279-9/19.

À guisa de conclusão, verifica-se o atendimento ao preceito 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 2019.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Primeiramente, cabe destacar que, ao apreciar a prestação de contas de governo do município de Pinheiral (Processo TCE n.º 219.129-2/18) na sessão de 30/01/2019, o Plenário desta Corte decidiu no sentido de que para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeadas tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretivas do artigo 70 da Lei nº 9.394/96.

Isto posto, demonstro, no quadro a seguir, 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 2019 (fl. 4627):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	153.463.511,51
(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)	153.463.511,51
(E) Recursos recebidos do Fundeb	153.911.132,32
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	192.500,29
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	154.103.632,61
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	99,58%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 3298/3306 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 2145/2158.

Assim, **foi atendido o disposto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007**, uma vez que foram 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 2020

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl. 4630, que reproduz a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2020	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2018	6.460.722,57
(+) Receita do Fundeb recebida em 2019	153.911.132,32
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2019	192.500,29
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2019	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2019	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2019	0,00
= Total de recursos financeiros em 2019	160.564.355,18
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2019	156.082.075,28
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2019	4.482.279,90

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 207.279-9/19, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 2145/2158, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 2884/3038 e 3044, Quadro D.3 - fls. 3350 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls. 3360/3361.

Esclarece o corpo técnico que o valor do superávit financeiro para o exercício de 2020, apurado no quadro anterior (R\$ 4.482.279,90), encontra-se consoante o valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2, à fl. 3307.

Quanto ao parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, o corpo instrutivo assim se manifestou (fl. 4631):

Verifica-se que não foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em desacordo com o previsto no artigo 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei n.º 11.494/07.

Às fls. 4248/4249, a Secretária Municipal de Educação cita que a Prestação de Contas está em análise por parte do Conselho, bem como os diversos motivos pelo atraso na análise, como a nomeação de novos conselheiros; a paralisação das atividades por conta da pandemia de COVID-19, e que o Conselho aguarda sua regularização de CNPJ e vinculação à conta corrente específica.

No entanto, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal, uma vez que o mesmo não motivou a ausência do referido parecer. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a prestação de contas do exercício de 2019, descumprindo o disposto no artigo 24 da Lei 11.494/07, será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Educação para conhecimento do fato.

Oportunamente, observa-se que o cadastro do Conselho do Fundeb constava como regular junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (fls. 4503/4505), até o exercício de 2019, exercício a que se refere a presente prestação de contas. (GRIFOS MEUS)

Devo acrescentar que o corpo instrutivo, em sua segunda manifestação sobre as contas em análise (instrução datada de 16/09/2020), fez o seguinte registro acerca da proposta de expedição de ofício ao Ministério da Educação, para ciência do não envio do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a prestação de contas do exercício de 2019 (fl. 4852), com o qual estou de acordo:

Ressalte-se que na Instrução Inicial às fls. 4571/4681 havia sido sugerido pelo Corpo Instrutivo a expedição de ofício aos Ministérios da Educação e da Saúde para ciência sobre a falta de emissão por parte dos respectivos Conselhos Municipais, dos pareceres sobre as contas do Fundeb e da Saúde relativos ao exercício de 2019, respectivamente.

Entretanto, tais itens não constarão mais da conclusão do presente processo, considerando para tanto, a declaração de emergência em saúde pública de importância Nacional em decorrência do novo coronavírus, a necessidade da adoção de medidas preventivas em relação à disseminação do COVID-19, entre elas a redução de aglomeração e circulação de pessoas, entende-se que a ausência do respectivo parecer possa ser relevada, uma vez que a realização de reuniões presenciais para sua elaboração ficou prejudicada, bem como o curto prazo para adaptações técnicas para o uso de tecnologias de comunicação pela internet para implantação de audiências remotas.

Por derradeiro, de acordo com o informado pela Secretaria Municipal de Educação às fls. 4248/4249, além da declaração assinada pelo Contador Geral do Município às fls. 4089 e da documentação às fls. 4090/4105, o Município não cumpriu as regras estabelecidas pela Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, editada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, dispondo sobre as atribuições

dos agentes financeiros do FUNDEB, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

2.3.3 – Plano Municipal de Educação

O Plano Municipal de Educação (PME) é um instrumento de planejamento que deve estabelecer metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Deve ser elaborado em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação, além de ter seus objetivos considerados quando da formulação dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais dos municípios, de maneira a viabilizar a execução planejada das ações necessárias ao cumprimento do dever do Estado com a educação.

A instrução informa que o município de Macaé instituiu seu Plano Municipal de Educação, o qual foi aprovado pela Lei Municipal nº 4.106/2015 (fls. 4429/4492), com vigência até 2025, cumprindo, assim, o disposto no art. 8º da Lei Federal nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE).

2.4 – Gastos com Saúde

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

Conforme entendimento adotado por esta Corte, 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 nº141/12), 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.

Desse modo, o quadro a seguir registra, de forma resumida, 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:

Descrição	Valor - R\$	
Despesas gerais com saúde	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
	567.813.955,91	38.370.852,03
Total das despesas com saúde	606.184.807,94	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
	114.746.611,18	38.370.852,03
Total das despesas com saúde não computadas	153.117.463,21	
Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite	453.067.344,73	0,00
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite	453.067.344,73	

Fonte: Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 3363/3369, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls.3370/3392, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 3393/3420 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 3450.

Nota 1: na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item 5.5.1 deste capítulo.

Nota 2: embora tenha ocorrido, no exercício de 2019, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores no montante de R\$881.521,92, 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 município inscreveu o montante de R\$31.306,19 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2019, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl. 4641):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	1.224.565.356,78

(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.583.548,28
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	1.218.981.808,50
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transferência de impostos	453.067.344,73
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transferências 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)	453.067.344,73
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	37,17%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 2145/2158, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 3363/3369, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 3370/3392, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 3393/3420, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 3450 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 4500/4501.

Nota: as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2019 e 09/12/2019. 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, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, que **o Município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).**

Registra-se, ademais, que a Lei Orgânica Municipal prevê, em seu artigo 171, que o Município deverá gastar com saúde nunca menos de 15% das receitas municipais. Nesse sentido, a instrução informa que foi cumprido o percentual previsto, conforme demonstrado a seguir:

	R\$
(A) Total da Receita Municipal conforme a LOA – 2019 (fls. 242/871)	2.316.700.000,00
(B) Total da Despesa Liquidada com Saúde (Quadro E.1 – fls. 3363/3369)	567.813.955,91
(C) Percentual alcançado = (B/C)X100	24,51%

Quanto ao ponto, cumpre esclarecer que a metodologia adotada pelo Ministério Público de Contas para fins de apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados diverge daquela adotada pelo corpo técnico.

Com efeito, o *Parquet* entende que para que os restos a pagar sejam considerados no cálculo do limite constitucional, somente deve ser computado o montante deles que tenha lastro financeiro na disponibilidade registrada no Fundo Municipal de Saúde ao término do exercício.

No caso do Município de Macaé, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial divergiram daqueles apresentados pela instrução, sem, entretanto, apontarem para violação da norma constitucional, uma vez que a aplicação dos recursos de impostos e de transferências em ASPS foi calculada em 36,98%, conforme fl. 4758.

O corpo técnico assinalou as seguintes falhas, relativas às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo Município:

- a) despesas no montante de R\$ 2.300.620,79, que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, por não pertencerem ao exercício de 2019, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
24/01/19	128	DESPESA COM PAGAMENTO DE VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS, DOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ATENÇÃO BÁSICA, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2019.	F. M. S. VENCIMENTOS E SALÁRIOS	Atenção Básica	Ordinários	100.000,00
24/01/19	130	DESPESA COM PAGAMENTO DE VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS, DOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ALTA E MÉDIA COMPLEXIDADE, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2018.	F. M. S. VENCIMENTOS E SALÁRIOS	Administração Geral	Ordinários	200.000,00

11/02/19	282	DESPESA COM FORMALIZAÇÃO DE TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA, REFERENTE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE LAVANDERIA HOSPITALAR E DESLOCAMENTO NO PERÍODO DE 13/07/2017 A 17/12/2017, CONFORME RELATÓRIOS E NOTAS FISCAIS Nº 315/316/317/318/319/320	LEAO MOTA CONFECÇÕES LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Ordinários	491.063,26
19/02/19	324	EMPENHO COMPLEMENTAR AO 130/2019, REFERENTE A DESPESA COM PAGAMENTO DE VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS, DOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ALTA E MEDIA COMPLEXIDADE, NO EXERCÍCIO DE 2018.	F. M. S. VENCIMENTOS E SALÁRIOS	Administração Geral	Ordinários	131.116,30
28/02/2019	388	DESPESA COM TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE EXECUÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE ALTA E MÉDIA COMPLEXIDADE- PERÍODO 01/07/2018 A 30/11/2018, CONFORME NFS 4027, 4091, 4203, 4242, E 4281 - INSTITUTO DE MEDICINA.	INSTITUTO DE MEDICINA NUCLEAR LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Ordinários	745.715,61
08/03/19	408	DESPESA COM RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE AO PERÍODO DE NOVEMBRO/2018 DA EMPRESA ALCYR ALVES FERREIRA E CIA LTDA.	ALCYR ALVES FERREIRA E CIA LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Ordinários	447.146,76
13/03/19	419	DESPESA COM FORMALIZAÇÃO DE TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE AO PAGAMENTO DOS ALUGUÉIS DO IMÓVEL SITUADO NA RUA BENEDITO PEIXOTO, Nº 10 - CENTRO - MACAÉ/RJ, ONDE FUNCIONAVA A COORDENAÇÃO DE CONTROLE E AVALIAÇÃO E AUDITORIA - CCAA -	POUSADA CASA VERDE LTDA	Atenção Básica	Ordinários	99.075,10
10/05/19	634	DESPESA COM FORMALIZAÇÃO DE TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE AO PAGAMENTO DOS ALUGUÉIS DO IMÓVEL SITUADO NA RUA VELHO CAMPOS, Nº 625, BAIRRO: CENTRO - MACAÉ/RJ, ONDE FUNCIONAVA A FARMÁCIA POPULAR - PERÍODO: JANEIRO/2017 A JULHO/2017.	JOÃO LUIZ RIBEIRO BARBOSA	Administração Geral	Ordinários	86.503,76
TOTAL						2.300.620,79

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 4530/4560.

- b) O município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando a fonte “ordinários” para amparar os recursos utilizados. No entanto, considerando que a aferição quanto ao atendimento do limite constitucional é feita com base apenas nos recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, o Município deve segregar as fontes de recursos, tendo em vista que a fonte

“ordinários” pode contemplar outros recursos que não se refiram a tal espécie tributária.

Quanto à gestão dos recursos da saúde, a instrução registra que o respectivo montante, no valor de R\$ 606.184.807,94, foi totalmente repassado ao Fundo Municipal de Saúde, tendo sido gerido diretamente pelo órgão. Assim, foi cumprido o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

Destaco, também, a seguinte manifestação instrutiva acerca do Conselho Municipal de Saúde (fl. 4642):

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

Às fls. 4251, em documento assinado pelo presidente do Conselho, o mesmo informa que devido a pandemia da COVID-19 as reuniões do Conselho estão suspensas, seguindo as orientações da OMS, não sendo possível realização de sessão plenária para discussão sobre a prestação de contas de 2019.

Diante do exposto, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas do exercício de 2019, descumprindo o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c §1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12, será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato.

Tal como no tópico referente ao FUNDEB, o corpo instrutivo, em sua segunda manifestação sobre as contas em análise (instrução datada de 16/09/2020), fez o seguinte registro acerca da proposta de expedição de ofício ao Ministério da Saúde, para ciência do não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas do exercício de 2019 (fl. 4854), com a qual estou de acordo:

Ressalte-se que na Instrução Inicial às fls. 4571/4681 havia sido sugerido pelo Corpo Instrutivo a **expedição de ofício aos Ministérios da Educação e da Saúde para ciência sobre a falta de emissão por parte dos respectivos Conselhos Municipais**, dos pareceres sobre as contas do Fundeb e da Saúde relativos ao exercício de 2019, respectivamente. (GRIFEI)

Entretanto, tais itens não constarão mais da conclusão do presente processo, considerando para tanto, a declaração de emergência em saúde pública de importância Nacional em decorrência do novo coronavírus, a necessidade da adoção de medidas preventivas em relação à disseminação do COVID-19, entre elas a redução de aglomeração e circulação de pessoas, entende-se que a ausência do respectivo parecer possa ser relevada, uma vez que a realização de reuniões

presenciais para sua elaboração ficou prejudicada, bem como o curto prazo para adaptações técnicas para o uso de tecnologias de comunicação pela internet para implantação de audiências remotas.

Ainda no que tange aos gastos com saúde, convém destacar que o Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiências públicas nos períodos de fevereiro, maio e setembro de 2019, nas quais o gestor do SUS apresentou relatório detalhado, referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das cópias das atas acostadas às fls.3421/3442. Às fls. 3445/3447 foram juntados os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro (3º quadrimestre/2018), maio (1º quadrimestre/2019) e setembro (2º quadrimestre/2019).

Ao ensejo da conclusão deste tópico, cabe destacar as mudanças na metodologia de apuração dos gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde, encaminhada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ASPS.

Por essa nova metodologia, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 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 do respectivo fundo no exercício.

Entretanto, em face da apreciação de nova consulta formulada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, acerca da metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde – ASPS (processo TCERJ nº 106.738-5/19), em sessão de 06/04/2020 o Plenário desta Corte decidiu que a aplicação da metodologia citada anteriormente será considerada somente a partir das prestações de contas de governo **referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021.**

Por essa razão, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao prefeito municipal para que seja alertado para a adoção dessa metodologia de aferição de gastos em ASPS.

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 Macaé possuía, em 2018⁹, 251.631 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso II do artigo 29-A da CRFB, o qual limitou os repasses em referência a 6% (seis 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.

Considerando o preceito constitucional, verifica-se o seguinte limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo no exercício de 2019:

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2018	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
SUBTOTAL (A)	731.810.347,21

⁹ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2019 – Anexo IX da Decisão Normativa n.º 173/2019 – TCU, anexado às fls. 1145/1147.

(B) TRANSFERÊNCIAS	
SUBTOTAL (B)	511.736.701,84
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	161.975,42
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	1.243.385.073,63
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	6,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	74.603.104,42
(G) GASTOS COM INATIVOS	3.408.257,32
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2019 (F + G)	78.011.361,74

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 3777/3823 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 2775/2780.

Nota: o cálculo apresentado às fls. 4059/4060 no Relatório do Controle Interno encontra-se divergente do apurado no Quadro anterior, haja vista que considerou em duplicidade o montante de R\$4.452.877,34, o qual se refere à arrecadação de Dívida Ativa de Taxas, nas linhas “Dívida Ativa de Tributos” e “Taxas - principal”, ou seja, a Linha “Taxas” referente à arrecadação principal somou R\$11.131.808,40, e não R\$15.764.204,98, conforme apontado no Relatório ora mencionado.

Convém ressaltar que, em resposta à consulta formulada no Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, o Plenário desta Corte, 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 Federal, firmou jurisprudência no sentido de que a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deve compor a referida base.

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

Assim, a fim de reiterar tal entendimento, farei constar, na **comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item de alerta quanto ao posicionamento desta Corte acerca da adoção da nova metodologia.

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

Conforme apurado na instrução, o valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **não respeitou** o disposto no inciso II do § 2º do artigo 29-A, consoante a tabela que se segue (fl. 4646):

R\$		
Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasso recebido (B)	Repasso recebido acima do limite C = (B - A)
78.011.361,74	81.199.999,98	3.188.638,24

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 2791.

Nota: conforme Declaração apresentada às fls. 3824, assinada pelos responsáveis: Prefeito Municipal, Contador Geral, Controlador Geral e Secretário Municipal de Fazenda, não houve devolução, por parte da Câmara Municipal, de sobra financeira relativa ao orçamento municipal de 2019.

Tal fato levou o corpo técnico a consignar **Irregularidade e Determinação** nas contas sob análise, sugestão que foi acompanhada pelo Ministério Público Especial (fl. 4761).

Após o exame das razões de defesa contidas no doc. nº 21.237-2/2020, o corpo instrutivo assim se manifestou (fls. 4847/4853 do processo):

IRREGULARIDADE N.º 2

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$81.199.999,98, desrespeitou o limite máximo de repasse (R\$78.011.361,74) previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, a saber:

R\$		
Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasso recebido (B)	Repasso recebido acima do limite C = (B - A)
78.011.361,74	81.199.999,98	3.188.638,24

Razões de Defesa:

O responsável inicia sua defesa citando que a suposta irregularidade somente envolve questão técnica de atribuição de órgãos técnicos da municipalidade.

Argumenta que o projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA é integralmente realizado pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento que, após receber os dados da Secretaria Municipal de Fazenda sobre a arrecadação de todas as receitas, consolida todas as solicitações, de todas as unidades gestoras, inclusive do Instituto de Previdência, que vem a ser uma autarquia, e do Poder Legislativo Municipal, já com os ajustes praticados para a elaboração da LOA seguinte, buscando com isso reduzir eventual margem de erro, a qual assim seria nula ou praticamente ínfima.

Em prosseguimento, esclarece que pretendendo não sofrer os efeitos do disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, efetivou o repasse constitucional do duodécimo da Câmara Municipal em simetria com a LOA/2019, ou seja, repassou a importância de R\$ 81.199.999,98 e que tal valor corresponde ao cumprimento integral do disposto na Lei Orçamentária.

Na sequência, tece comentários a respeito de erro na elaboração da LOA para 2020, no que tange ao repasse ao Legislativo, e que a Subcontroladoria de Contas e Gestão constatou a necessidade de adequação na referida Lei, com uma redução no orçamento do Poder Legislativo. O gestor alega que não se tratou de inovação de sua parte e nem de qualquer servidor do Poder Executivo, mas sim que houve um equívoco por parte da Câmara Municipal de Macaé ao informar erroneamente o valor da despesa com inativos, o que foi prontamente corrigido com o envio de projeto de lei para efetivar a devida correção na Lei Municipal nº 4.671/2019 – LOA/2020.

Já em relação ao Orçamento para o exercício de 2019, o defendente informa que o equívoco na fixação do mesmo teve origem diversa, ou seja, foi na base de cálculo utilizada na metodologia, uma vez que foi utilizado o valor estimado da arrecadação de 2018 a qual infelizmente não se realizou.

Prosseguindo, alega não se tratar de mera desculpa ou ilação infundada, mas esclarecimento do real motivo que levou a erro a equipe técnica da Secretaria Municipal de Planejamento e da própria Controladoria Geral do Município que, somente após análise da LOA/2020, conseguiu identificar o “equívoco” em questão, e, ainda, que não houve dolo ou qualquer espécie de intenção de não obedecer aos limites e conceitos fixados na Constituição Federal, por qualquer dos servidores municipais, bem como pelo próprio defendente.

O responsável argumenta o fato de que no momento da elaboração do projeto da lei orçamentária, no caso concreto julho de 2018, ainda não estava disponível o valor da arrecadação efetiva e que, conforme comentado anteriormente, no exercício de 2018, a projeção não se realizou.

Cita ainda, que a despesa original de inativos prevista não se realizou e, uma vez que o cálculo do valor do duodécimo da Câmara é o valor fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA, subtraído deste, o valor efetivamente liquidado e pago a título de inativos, o valor repassado ficou ainda um pouco mais acima do limite constitucional, porém ainda em ordem de grandeza, muito ínfimo em termos de percentual (aproximadamente 0,04%).

Dessa forma, o gestor reconhece que ocorreram falhas no acompanhamento da execução orçamentária no exercício financeiro de 2019, as quais se fossem verificadas ainda em 2019, como ocorreu em 2020, teria ocorrido o saneamento ainda em 2019.

Informa que o Controlador Geral do Município, ao tomar conhecimento dos fatos solicitou a devolução de recurso junto a Câmara Municipal, bem como determinou a adequação dos procedimentos internos de acompanhamento e verificações da execução orçamentária, em especial junto as manifestações conclusivas de análise e verificação da Subcontroladoria de Contas e Gestão junto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO e o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, como forma de bimestralmente implantar rotinas de verificação do repasse financeiro da Câmara Municipal de Macaé.

Ao tomar conhecimento do ocorrido, o Prefeito determinou que fosse realizada “glosa” no valor de R\$ 3.188.638,24, junto ao repasse do mês de agosto/2020 da

Câmara Municipal, a fim de sanear a impropriedade e resguardar o erário, bem como comunicar a Câmara Municipal sobre o ocorrido.

A supracitada “glosa” no repasse da parcela do duodécimo da Câmara de agosto/2020 foi efetivada, conforme comprovante em cotejo, o projeto de lei que tem por finalidade adequar o orçamento da Câmara de Macaé junto a Lei Municipal nº 4.671/2019 (LOA/2020) já foi protocolado, os procedimentos internos de revisão e acompanhamento da execução orçamentária nesta municipalidade já foram implementados, enfim, todas as medidas legais e necessárias foram devidamente adotadas e a questão em tela, saneada.

Por derradeiro, o defendente esclarece que com a glosa no repasse da parcela de agosto de 2020, a irregularidade foi saneada, não originando qualquer dano ao erário, sendo enviado o projeto de lei com a finalidade adequar o orçamento da Câmara de Macaé junto a Lei Municipal nº 4.671/2019 (LOA/2020), ou seja, que todas as medidas legais e necessárias foram devidamente adotadas.

Análise:

Inicialmente, o responsável alega que repassou o valor total de R\$81.199.999,98 à Câmara em 2019 por temer sofrer os efeitos do disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

Ao contrário do que pesou o Gestor, o valor total repassado previsto na LOA não pode ser repassado quando este for superior ao limite máximo permitido pelo ditames do citado artigo 29-A. Necessário que se proceda ano a ano o acompanhamento contínuo da execução orçamentária, mesmo que o tal “equivoco” tenha ocorrido por parte da Câmara Municipal de Macaé ao informar o valor da despesa com inativos.

De toda sorte, é elogiável a conduta do Gestor ao reconhecer o erro ao repassar a maior em 2019 o valor de R\$3.188.638,24 à Câmara Municipal em relação ao limite máximo previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988 e a determinação junto ao Órgão de Controle Interno para a implantação de rotinas de verificação no acompanhamento da execução orçamentária e no repasse financeiro ao Poder Legislativo (fls. 4839/4840).

Contudo não se configura como correto o procedimento adotado pelo Poder Executivo como forma de se resolver a irregularidade em questão, ou seja, efetuando-se uma “glosa” no repasse a que o Legislativo teria direito no mês de agosto de 2020 (fls. 4817), como se isso comprovasse uma “devolução” de recursos por parte do Poder Legislativo. Registra-se que além disso, conforme relatado na defesa, foi enviado projeto de lei à Câmara Municipal no intuito de alterar o orçamento a que este Poder teria direito no exercício de 2020.

Assim, verifica-se que não foram utilizados recursos de 2019 (sobra não utilizada pela Câmara) para devolução ao Poder Executivo visando dirimir a irregularidade em questão, mas sim uma alteração no orçamento de 2020 da Câmara com o consequente repasse a menor no atual exercício, do valor a que a mesma tinha direito por Lei.

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

Conforme mencionado na parte introdutória de meu Voto, posteriormente às manifestações do corpo técnico e do Ministério Público Especial, o responsável pelas contas protocolizou no Tribunal “**RAZÕES DE DEFESA**”, **acompanhadas de documentação**, as quais foram cadastrados como **doc. 033.853-8/2020 e doc. 034.058-7/2020**. Essas razões de defesa complementares, no que diz respeito à irregularidade sob exame, não acrescentam nenhum fato novo àqueles já expostos na primeira peça de defesa (**doc. 021.237-2/2020**). Desse modo, passo à análise das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, considerando todos os documentos citados.

Em apertada síntese das razões de defesa apresentadas, o jurisdicionado sustenta que o repasse efetuado ao Poder Legislativo corresponde ao cumprimento integral do disposto na Lei Municipal nº 4.530/2018 (LOA/2019). Segundo alega, quando da elaboração do referido diploma, teria havido equívoco na metodologia de fixação do repasse ao Legislativo, a qual teria considerado uma estimativa de arrecadação para o exercício de 2019 que não se realizou. Destaca que, uma vez identificado o erro, tomou todas as providências cabíveis, **incluindo a devolução do valor repassado a maior ao Legislativo em 2019 (R\$ 3.188.638,24), mediante um abatimento na cota (duodécimo) da Câmara Municipal relativa ao mês de agosto de 2020**, valendo-se do fato de que uma revisão efetuada sobre os valores de duodécimo a serem transferidos à Câmara, em 2020, também revelaram superavaliação das estimativas.

Finaliza sua argumentação reconhecendo a ocorrência de falha administrativa no acompanhamento da execução orçamentária no exercício de 2019 mas enfatiza que o valor repassado acima do limite constitucional seria pouco expressivo (0,04%, segundo seus cálculos).

Em que pesem as razões de defesa trazidas ao processo por meio dos docs. 021.237-2/2020, 033.853-8/2020 e 034.058-7/2020, restou caracterizada e reconhecida pelo responsável pelas contas a ocorrência de repasse ao Poder Legislativo acima do limite estabelecido no inciso I do § 2º do artigo 29-A da CRFB.

Malgrado tenham sido tomadas medidas saneadoras, estas foram adotadas de forma intempestiva, uma vez que envolvem devolução de recursos por meio de compensação de

valores relativos ao exercício de 2020, ao passo que o repasse a maior refere-se ao exercício de 2019 e era ainda nesse exercício que deveria ter acontecido a devolução.

Convém destacar, ainda, que analisando os documentos acostados aos autos, **o saldo financeiro da Câmara Municipal de Macaé, registrado no balanço patrimonial e confirmado no balanço financeiro (R\$ 1.712.002,03) foi integralmente comprometido com o pagamento de restos a pagar de fornecedores e consignações da folha de pagamento de 2019, conforme registro em nota explicativa no balanço patrimonial. Nesse contexto, revela-se inviável a devolução do valor que excedeu o limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal, de modo a sanear a irregularidade apurada.**

Ademais, ao contrário do que alegou o jurisdicionado, o valor repassado a maior (R\$ 3.188.638,24) não corresponde a 0,04% do limite constitucional (R\$ 78.011.361,74), mas a 4,09% daquele montante: [(R\$ 3.188.638,24 ÷ R\$ 78.011.361,74) × 100] = 4,09 %. Trata-se, portanto, de **percentual expressivo**, muito superior àqueles habitualmente considerados por este Tribunal para fins de aplicação do princípio da insignificância, a exemplo do que restou decidido nos processos TCE-RJ nº 207.616-1/2019 e nº 207.070-1/2019.

Assim, bem examinada a matéria, **entendo que, pelo fato de a devolução dos recursos ter se efetivado apenas no exercício de 2020, a irregularidade não pode ser superada**

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara às fls. 2792/2794 (orçamento final), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2019 era de R\$ 81.200.000,00.

Contudo, tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele fixado na Carta Magna, correspondente no caso em tela a R\$ 78.011.361,74.

2.6 – Aplicações dos recursos dos Royalties

De acordo com o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/1989, os recursos dos *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente, 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.

Pela análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas recebidas em 2019 (fl. 4649):

RECEITAS DE ROYALTIES

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			604.620.262,56
Compensação financeira de recursos hídricos		84.930,77	
Compensação financeira de recursos minerais		96.624,54	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		604.438.707,25	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	519.837.674,41		
Royalties pelo excedente da produção	79.534.039,04		
Participação especial	4.073.948,09		
Fundo especial do petróleo	993.045,71		
II – Transferência do Estado			22.973.725,71
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			627.593.988,27

V – Aplicações financeiras	6.136.872,71
VI – Total das receitas (IV + V)	633.730.860,98

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 2145/2158.

Especificamente quanto às receitas de *royalties* decorrentes da aplicação das citadas Leis Federais n.º 12.858/2013 e n.º 13.885/2019, o quadro a seguir demonstra o montante auferido pelo município de Macaé no exercício de 2019 (fl. 4650):

Receitas de Royalties - Leis Federal n.º 12.858/2013 e n.º 13.885/2019	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	8.743.662,82
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019	3.370.025,63

Fonte: Quadro F.3 – fls. 4255/4394.

Prosseguindo, as receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl. 4651):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		541.734.254,42
Pessoal e encargos	11.109.975,86	
Juros e encargos da dívida	2.618.773,09	
Outras despesas correntes	528.005.505,47	
II - Despesas de capital		77.488.437,45
Investimentos	73.255.771,24	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	4.232.666,21	
III - Total das despesas (I + II)		619.222.691,87

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 3451/3761 e 4252/4254.

De acordo com as informações constantes do quadro anterior, constata-se que o Município pagou despesas com pessoal (R\$ 11.109.975,86) e dívidas (R\$ 6.851.439,30) com recursos de *royalties*. Entretanto, segundo o quadro de receitas de *royalties*, Macaé recebeu recursos de participação especial e *royalties* pelo excedente da produção no valor total de

R\$83.607.987,13, superando o valor despendido nos gastos com pessoal e dívida. Além disso, em entendimento majoritário, o Plenário desta Corte tem acatado o pagamento de tais despesas com esses recursos, como consta dos processos TCE-RJ nºs 215.499-0/06, 225.235-8/08, 218.094-1/08, 208.951-3/09 e 209.143-9/06.

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 artigo 2º, §3º do diploma mencionado. 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* pelo Município de Macaé no exercício de 2019:

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	8.743.662,82
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	2.185.915,71
Aplicação de Recursos na Saúde	2.185.915,71
% aplicado em Saúde	25%
Saldo a aplicar	-
Aplicação Mínima na Educação – 75%	6.557.747,12
Aplicação de Recursos na Educação	6.557.747,12
% aplicado em Educação	75%
Saldo a aplicar	-

Fonte: Quadro F.3 – fls. 4255/4394.

Nota: verifica-se, no Quadro F.3 e respectiva documentação contábil comprobatória, uma aplicação nas áreas da saúde e educação 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). De acordo com o informado às fls. 4127 e 4394, não há identificação do recurso do pré-sal em fonte própria pela contabilidade do município, existindo apenas o controle "royalties". Diante da impossibilidade da exata aferição, tendo em vista a não segregação da fonte de recurso específica dos royalties provenientes da Lei nº 12.858/13 por parte do município, foram considerados no quadro acima os valores máximos a serem aplicados nas respectivas áreas.

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

Por outro lado, a instrução informa que o Município não criou o código de fonte de recurso específica para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13.

Examinando a questão, o Ministério Público de Contas também entendeu como impropriedade a não criação do código de fonte de recurso específico para as receitas de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13. Confira-se o seguinte excerto da manifestação do *Parquet*, acostada às fls. 4695/4698 dos autos:

Cumpre destacar que, no exame das contas deste Município referente ao exercício de 2018 (TCE-RJ nº 207.279-9/2019), foi constatado o recebimento de R\$8.587.076,43 provenientes dos *royalties* e da participação especial previstos na Lei Federal nº 12.858/13; da mesma forma como ocorreu no exercício em análise. Entretanto, também não fora possível verificar a respectiva aplicação, justamente em razão da ausência de criação de código específico para essa nova fonte recursos. Àquela altura, houve determinação desta Corte para que a Administração Municipal, além de criar o referido código, aplicasse em 2019 o montante devido e não aplicado em 2018.

Considerando que a ausência do código específico não permite o registro **segregado** das demais receitas de *royalties* e que os recursos de *royalties* aplicados em educação e saúde no exercício de 2019 foram superiores ao somatório das receitas da Lei Federal nº 12.858/13 dos exercícios de 2018 e 2019, conforme tabela a seguir, os elementos contidos neste processo não são capazes de infirmar o atendimento pela municipalidade das finalidades colimadas na lei.

DESPESAS	EMPENHADA - R\$
Aplicação de Recursos (Royalties Pré-Sal) na Saúde	120.000.926,26
Aplicação de Recursos (Royalties Pré-Sal) na Educação	54.546.438,01
TOTAL	174.547.364,27

(...)

Assim, nos casos em que houver a não aplicação dos recursos na forma preconizada pela Lei Federal nº 12.858/13, **o fato será tratado como impropriedade nos**

pareceres emitidos por este Parquet nas contas de governo municipais, até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade (ADI 6277¹⁰).

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

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 podem ser destinadas, alternativamente, para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias (inciso I) ou investimento (inciso II).

O corpo técnico informa, com base em nota explicativa constante do Quadro F.3 – Modelo 21 (fl. 4255), que o Poder Executivo municipal não conseguiu aplicar os recursos recebidos (R\$ 3.370.025,63) uma vez que eles ingressaram nos cofres municipais em 31/12/2019, não havendo tempo hábil para o processamento da execução orçamentária da despesa.

O *Parquet* de Contas, às fls. 4699/4700 dos autos, assinalou a existência de código específico para essas receitas:

Ademais, segundo o Relatório do órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo “o recurso derivado da Cessão Onerosa – Bônus Pré Sal – Lei 13.885/19 estão classificados no código 103 – Cessão Onerosa Pré Sal”.

¹⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade mediante a qual o Governo do ERJ está questionando no STF a constitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/2013, que impõe aos estados, Distrito Federal e municípios a obrigatoriedade de destinarem recursos dos *royalties* de petróleo e gás natural do pré-sal às áreas de educação básica (75%) e saúde (25%).

Por fim, deve ser destacado que, em sessão de 24/07/2019, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, relativo à consulta sobre a possibilidade de pagamento de precatórios judiciais com recursos de royalties, formulada pela Prefeitura Municipal de Natividade, o Plenário do TCE, **revendo entendimento anterior** sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de royalties, impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89, **firmou jurisprudência no sentido de que a proibição recai sobre todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural**, compreendendo:

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

Assim, tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, alinho-me ao posicionamento manifestado pelo Plenário em sessão de 25/09/2019, nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.740-8/19 (contas de governo da Prefeitura Municipal de Paraty, referentes ao exercício de 2018), e faço constar em meu voto um alerta ao Prefeito Municipal acerca da adoção da nova metodologia, que passará a ser observada nas prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a este Tribunal no exercício de 2022.

3 – GESTÃO FISCAL

3.1 – Metas Fiscais

Conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO deve estabelecer metas anuais para as receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública.

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 4597:

R\$

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	2.265.000.000,00	2.332.428.941,40	
Despesas	2.265.000.000,00	2.153.948.642,30	
Resultado primário	-127.400.000,00	204.054.357,80	Atendido
Resultado nominal	-11.500.000,00	159.084.797,30	Atendido
Dívida consolidada líquida	-50.291.800,00	-432.551.059,00	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fls. 191, processo TCE-RJ n.º 203.659-0/20 - RREO 6º bimestre/2019 e processo TCE-RJ n.º 203.654-0/20 - RGF 3º Quadrimestre/2019.

Conforme se verifica no quadro anterior, o Município cumpriu as metas estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A instrução informa que, em atendimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos períodos de fevereiro/2019, maio/2019 e setembro/2019, cujas Atas encontram-se às fls. 2096/2120. Além disso, foram encaminhados, às fls. 2121/2123, os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro (3º quadrimestre/2018), maio (1º quadrimestre/2019) e setembro (2º quadrimestre/2019).

4 – RESUMO

Como exposto ao longo desta decisão, inicialmente o corpo instrutivo e o Ministério Público de Contas manifestaram-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo do município de Macaé, em face das irregularidades abaixo descritas:

Irregularidade 1:

Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$1.471.472,10, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, em afronta ao previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Irregularidade 2:

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$81.199.999,98, desrespeitou o limite máximo de repasse (R\$78.011.361,74) previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

Após a apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo e o *Parquet* Especial **reviram seus entendimentos** com relação à irregularidade nº 1 (cancelamentos de restos a pagar processados) mas mantiveram seus opinamentos pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação das contas**, por entenderem que as razões de defesa apresentadas pelo responsável **não** lograram elidir a irregularidade nº 2 apontada no processo.

Com relação à primeira irregularidade, o defendente alegou tratar-se tão-somente de uma *“impropriedade na escrituração contábil, decorrente da falta do devido e necessário registro contábil dos fatos”*, uma vez que *“as despesas em questão foram integralmente quitadas no exercício financeiro de 2015”* e que, por falha nos controles administrativos, as respectivas notas de empenho foram canceladas somente no exercício financeiro de 2019. O responsável acrescenta, ainda, que tais falhas foram objeto de revisão e censura pelos órgãos internos. Por fim, para comprovar suas alegações, apresentou cópias dos comprovantes de pagamento, notas de liquidação e notas de empenho referentes às despesas contratadas perante as sociedades empresárias Construsan Serviços Industriais e Cofranza Construtora Ltda, no total de R\$ 1.471.472,10.

Bem examinada a matéria, manifesto concordância com a conclusão das análises empreendidas pelo corpo instrutivo e pelo *Parquet* de Contas sobre as razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado e entendo que essa irregularidade pode ser afastada.

Quanto à segunda irregularidade, o jurisdicionado sustenta que o repasse efetuado ao Poder Legislativo corresponde ao cumprimento integral do disposto na Lei Municipal nº 4.530/2018 (LOA/2019). Segundo alega, quando da elaboração do referido diploma, teria havido equívoco na metodologia de fixação do repasse ao Legislativo, a qual teria considerado uma estimativa de arrecadação para o exercício de 2019 que não se realizou. Destaca que, uma vez identificado o erro, tomou todas as providências cabíveis, incluindo a devolução do valor repassado a maior ao Legislativo em 2019 (R\$ 3.188.638,24), mediante um abatimento na cota (duodécimo) da Câmara Municipal relativa ao mês de agosto de 2020, valendo-se do fato de que uma revisão efetuada sobre os valores de duodécimo a serem transferidos à Câmara, em 2020, também revelaram superavaliação das estimativas.

Finaliza sua argumentação reconhecendo a ocorrência de falha administrativa no acompanhamento da execução orçamentária no exercício de 2019 mas enfatiza que o valor repassado acima do limite constitucional seria pouco expressivo (0,04%, segundo seus cálculos).

Em que pesem as razões de defesa trazidas ao processo por meio dos docs. 021.237-2/2020, 033.853-8/2020 e 034.058-7/2020, restou caracterizada e reconhecida pelo responsável pelas contas a ocorrência de repasse ao Poder Legislativo acima do limite estabelecido no inciso I do § 2º do artigo 29-A da CRFB.

Malgrado tenham sido tomadas medidas saneadoras, estas foram adotadas de forma intempestiva, uma vez que envolvem devolução de recursos por meio de compensação de valores relativos ao exercício de 2020, ao passo que **o repasse a maior refere-se ao exercício de 2019 e era ainda nesse exercício que deveria ter acontecido a devolução.**

Convém destacar, ainda, que analisando os documentos acostados aos autos, **o saldo financeiro da Câmara Municipal de Macaé, registrado no balanço patrimonial e confirmado no balanço financeiro (R\$ 1.712.002,03) foi integralmente comprometido com o pagamento de restos a pagar de fornecedores e consignações da folha de pagamento de 2019, conforme registro em nota explicativa no balanço patrimonial. Nesse contexto, revela-se inviável a devolução do valor que excedeu o limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal, de modo a sanear a irregularidade apurada.**

Ademais, ao contrário do que alegou o jurisdicionado, o valor repassado a maior (R\$ 3.188.638,24) não corresponde a 0,04% do limite constitucional (R\$ 78.011.361,74), mas a 4,09% daquele montante: $[(R\$ 3.188.638,24 \div R\$ 78.011.361,74) \times 100] = 4,09 \%$. Trata-se, portanto, de **percentual expressivo**, muito superior àqueles habitualmente considerados por este Tribunal para fins de aplicação do princípio da insignificância, a exemplo do que restou decidido nos processos TCE-RJ nº 207.616-1/2019 e nº 207.070-1/2019.

Assim, bem examinada a matéria, **entendo que, pelo fato de a devolução dos recursos ter se efetivado apenas no exercício de 2020, a irregularidade não pode ser superada**

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos
Resultado Orçamentário	Consolidado: superávit de R\$ 178,5 milhões Sem o RPPS: superávit R\$ 50,6 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: superávit de R\$ 2,9 bilhões Sem RPPS e Câmara: déficit em R\$ 255,2 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	-20,22% no 3º quadrimestre de 2019
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	53,05% no 3º quadrimestre de 2019
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	31,48%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	99,58%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	97,09%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	37,17%
Artigo 29-A	O montante transferido à Câmara não respeitou o limite constitucional.
Royalties	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.

5 – CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesto-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público de Contas.

Com relação ao sugerido pelo corpo instrutivo, divirjo por **não acolher a IMPROPRIEDADE Nº 5** (não envio do Relatório de Avaliação Atuarial anual referente ao RPPS, com data-base 31/12/2019).

Quanto ao proposto pelo *Parquet* de Contas, divirjo: (i) por **não acolher o item III.5** da comunicação endereçada ao atual Prefeito Municipal de Macaé; (ii) **por não adotar as propostas de expedição de ofício ao Ministério da Educação e ao Ministério da Saúde** (itens V e VI do parecer) e **por não acompanhar a determinação à SGE** (item IV da conclusão do parecer ministerial). Assim,

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, também com as alterações da emenda supramencionada, ser de competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação da câmara;

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas de gestão do chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2019;

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 Federal;

CONSIDERANDO a observância das disposições das Resoluções nºs 40/01 e 43/01 do Senado Federal;

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 o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que é de 25% da receita de impostos;

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, que é de 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, que é de 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, que é de 15,00% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo;

CONSIDERANDO que **NÃO** foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, relativas aos repasses de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, tendo em vista as ponderações apresentadas no item 2.5 deste relatório;

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal nº 7.990/89 e posteriores alterações;

CONSIDERANDO que **foi identificada** irregularidade grave de natureza contábil, financeira, orçamentária e operacional;

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;

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Macaé, Senhor Aluizio dos Santos Júnior, referentes ao exercício de

2019, em face da **IRREGULARIDADE** e das **IMPROPRIEDADES** apontadas a seguir, com as correspondentes **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES**:

IRREGULARIDADE Nº 1

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$ 81.199.999,98, desrespeitou o limite máximo de repasse (R\$ 78.011.361,74), previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, a saber:

R\$		
Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Repasse recebido acima do limite C = (B - A)
78.011.361,74	81.199.999,98	3.188.638,24

DETERMINAÇÃO N.º 1

- observar o limite máximo de repasse do Poder Executivo ao Legislativo, previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N.º 1

- não foram implantados todos os Procedimentos Contábeis Patrimoniais com prazo-limite até o exercício de 2019, conforme Cronograma de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – (Modelo 25B), estando, o Município em desacordo com os prazos estabelecidos na Portaria STN n.º 548/2015;

DETERMINAÇÃO N.º 2

- implantar os Procedimentos Contábeis Patrimoniais não implementados até o prazo-limite exercício de 2019, bem como observar a implantação dos demais nos prazos estabelecidos na Portaria STN n.º 548/2015;

IMPROPRIEDADE N.º 2

- foram identificadas inconsistências 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 N.º 3

- observar o correto registro dos saldos do superavit/deficit 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;

IMPROPRIEDADE N.º 3

- foi identificada divergência de R\$126.434.832,48 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$4.141.410.478,99) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$4.014.975.646,51);

DETERMINAÇÃO N.º 4

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

IMPROPRIEDADE N.º 4

- o valor do resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$153.330.907,09) não guarda paridade com o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais (R\$58.239.902,99);

DETERMINAÇÃO N.º 5

- observar a consonância entre o resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado e o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

IMPROPRIEDADE N.º 5

- foi apurada falha quanto ao encaminhamento das informações sobre os gastos com educação e

saúde, para fins de demonstração do atendimento do limite constitucional, utilizando como recurso a fonte “ordinários”;

DETERMINAÇÃO N.º 6

- 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 n.º 141/12;

IMPROPRIEDADE N.º 6

- o Município não cumpriu as regras estabelecidas pela Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, no que se refere às atribuições dos agentes financeiros do Fundeb, movimentação financeira, divulgação das

informações sobre transferências e utilização dos recursos e manutenção da conta única e específica do Fundo;

DETERMINAÇÃO N.º 7

- cumprir as regras relativas ao Fundeb, estabelecidas pela Portaria Conjunta STN/FNDE n.º 02, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE n.º 3, de 27/03/2018;

IMPROPRIEDADE N.º 7

- as despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite de gastos com saúde por não pertencerem ao exercício de 2019, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
24/01/19	128	DESPESA COM PAGAMENTO DE VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS, DOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ATENÇÃO BÁSICA, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2018.	F. M. S. VENCIMENTOS E SALÁRIOS	Atenção Básica	Ordinários	100.000,00
24/01/19	130	DESPESA COM PAGAMENTO DE VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS, DOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ALTA E MÉDIA COMPLEXIDADE, REFERENTE AO EXERCÍCIO	F. M. S. VENCIMENTOS E SALÁRIOS	Administração Geral	Ordinários	200.000,00
11/02/19	282	DESPESA COM FORMALIZAÇÃO DE TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA, REFERENTE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE LAVANDERIA HOSPITALAR E DESLOCAMENTO NO PERÍODO DE 13/07/2017 A 17/12/2017,	LEAO MOTA CONFECÇÕES LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Ordinários	491.063,26
19/02/19	324	EMPENHO COMPLEMENTAR AO 130/2019, REFERENTE A DESPESA COM PAGAMENTO DE VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS, DOS SERVIDORES DA SECRETARIA	F. M. S. VENCIMENTOS E SALÁRIOS	Administração Geral	Ordinários	131.116,30

28/02/2019	388	DESPESA COM TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE EXECUÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE ALTA E MÉDIA COMPLEXIDADE - PERÍODO 01/07/2018 A 30/11/2018, CONFORME NFS 4027, 4091, 4203, 4242, E 4281 - INSTITUTO DE MEDICINA.	INSTITUTO DE MEDICINA NUCLEAR LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Ordinários	745.715,61
08/03/19	408	DESPESA COM RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE AO PERÍODO DE NOVEMBRO/2018 DA EMPRESA ALCYR ALVES FERREIRA E CIA LTDA.	ALCYR ALVES FERREIRA E CIA LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Ordinários	447.146,76
13/03/19	419	DESPESA COM FORMALIZAÇÃO DE TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE AO PAGAMENTO DOS ALUGUÉIS DO IMÓVEL SITUADO NA RUA BENEDITO PEIXOTO, Nº 10 - CENTRO - MACAÉ/RJ, ONDE FUNCIONAVA A COORDENAÇÃO DE CONTROLE E AVALIAÇÃO E AUDITORIA - CCAA -	POUSADA CASA VERDE LTDA	Atenção Básica	Ordinários	99.075,10
10/05/19	634	DESPESA COM FORMALIZAÇÃO DE TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA REFERENTE AO PAGAMENTO DOS ALUGUÉIS DO IMÓVEL SITUADO NA RUA VELHO CAMPOS, Nº 625, BAIRRO: CENTRO - MACAÉ/RJ, ONDE FUNCIONAVA A FARMÁCIA POPULAR - PERÍODO: JANEIRO/2017 A JULHO/2017.	JOÃO LUIZ RIBEIRO BARBOSA	Administração Geral	Ordinários	86.503,76
TOTAL						2.300.620,79

DETERMINAÇÃO N.º 8

- observar a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00;

IMPROPRIEDADE N.º 8

- 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 N.º 9

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

IMPROPRIEDADE N.º 9

- o Município não cumpriu integralmente as obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública;

DETERMINAÇÃO N.º 10

- implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 131/09, Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei Federal nº 12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência;

IMPROPRIEDADE N.º 10

- o Município não cumpriu integralmente as determinações exaradas por esta Corte nas contas de governo do exercício anterior;

DETERMINAÇÃO N.º 11

- Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte;

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO Nº 1

- para que o Município se abstenha de utilizar a subfunção 368 – Educação Básica, na classificação dos gastos com a Educação, haja vista que a mesma foi criada para atender exclusivamente demanda da União.

RECOMENDAÇÃO Nº 2

- 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 ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Macaé, para que 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, pronunciando-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 ao Senhor Aluízio das Santos Júnior, atual Prefeito Municipal de Macaé, para que seja alertado:

(i) quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, **ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos créditos tributários**, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este

Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas contas de governo;

(ii) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2021, a qual passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício;

(iii) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, serão consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB;

(iv) quanto à necessidade de providenciar a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro para receber os recursos mencionados no art. 69, 5º da Lei Federal nº 9.394/1996, bem como garantir que tais valores serão transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos no mesmo dispositivo;

(v) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo a gastos em saúde, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2021, segundo a qual, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;

(vi) quanto ao fato de que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, **a partir das contas de governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas ao TCE em 2022, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89** – que proíbe 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 – **abarca todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural**;

(vii) 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, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deverá compor a base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder Legislativo Municipal** previsto no art. 29-A da Constituição Federal.

IV – pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta prestação de contas de governo.

V – pela **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Macaé, para que tenha ciência 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;

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

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente