

VOTO GC-5

PROCESSO: TCE-RJ N. 208.535-7/2022
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE VARRE-SAI
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO
EXERCÍCIO: 2021

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2021. FALHAS FORMAIS QUE NÃO MACULAM O MÉRITO DAS CONTAS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. ARQUIVAMENTO.

O administrativo em exame instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de Varre-Sai, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Senhor **SILVESTRE JOSÉ GORINI**– 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 Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em **01/04/2022**, encaminhada tempestivamente em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, em atendimento ao disposto nos artigos 3º e 6º da Deliberação TCE-RJ n. 285/2018.

Tendo em vista a ausência de alguns elementos que deveriam integrar os autos, foi formalizado **ofício regularizador** (peça 121), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o n. 9.707-3/2022.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação

encaminhada, em informação datada de 27/10/2022 (peça 158). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Varre-Sai, com quatro ressalvas e correspondentes determinações. A instrução especializada sugere também: (i) uma recomendação ao município e (ii) duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e a outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta).

A Coordenadoria de Auditoria de Contas de Governo – CAC-GOVERNO, a Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal – SUB-CONTAS e a Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, após reexame, concordaram com a proposição manifestada pela CSC-MUNICIPAL.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas, Henrique Cunha de Lima, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo do Município de Varre-Sai, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, divergindo pelo acréscimo da ressalva n. 05 no parecer, além de outros entendimentos e medidas que propõe sejam acolhidas pelo Tribunal (parecer datado de 03/11/2022 – peça 161).

Por meio de decisão monocrática datada de 04/11/2022, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário.

Em despacho datado de 22/11//2022 (peça 168), a Coordenadoria de Prazos e Diligências – CPR encaminha os autos a meu Gabinete, em impulso oficial.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Varre-Sai, relativa ao exercício de 2021, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os ajustes que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.**

Considerando todo o detalhamento contido na instrução, apresento a seguir, de forma sucinta, os aspectos que considero mais relevantes das contas em análise. Para tanto, dividirei meus argumentos

em três grandes eixos: **(i) a gestão pública** (com ênfase na gestão orçamentária, 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**. Trata-se de um dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de *Supreme Audit Institutions (SAIs)* – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

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

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).

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 n. 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado⁵ e dos Prefeitos dos municípios⁶** submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

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

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

§ 3º - O Relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborada com base nos elementos colhidos no trabalho de auditoria financeira e orçamentária, e 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 n. 167/92.

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

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

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

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

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

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **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; o exame das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, dada sua abrangência e escopo de análise, oportunidade em que o Tribunal de Contas, após a decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento concluído nas sessões de 10/08/2015 e de 17/08/2015⁹, em apreciação ao Recurso Extraordinário n. 848.826-DF, com repercussão geral reconhecida¹⁰, passou a igualmente emitir parecer prévio.

(I)

GESTÃO PÚBLICA

No presente tópico, 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 Varre-Sai – LOA para o exercício de 2021 foi aprovado pela Lei n. 942, de 21/12/2020, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 63.423.359,25 (peça 5).

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU n. 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

⁹ Nessas mesmas sessões, o Plenário também analisou e concluiu, por maioria de votos, o julgamento do RE 729.744, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, fixando a tese no sentido de que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990.

¹⁰ Conforme decisão unânime do Plenário do STF, proferida na sessão de 27/08/2015, com acórdão lavrado pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso.

Constam dos autos, também, o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018/2021, instituído pela Lei Municipal n. 840, de 13/12/2017 (peça 2), alterado pela Lei Municipal n. 941, de 21/12/2020 (peça 3), bem como as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021, estabelecidas pela Lei Municipal n. 927, de 25/06/2020 (peça 4).

1.1.1 Retificações orçamentárias

Os artigos 4º e 22 da LOA e da LDO, respectivamente, previam autorização para abertura de créditos adicionais suplementares até o montante de 25% (vinte e cinco por cento) do total das despesas fixadas para o exercício de 2021. Desse modo, a suplementação de créditos poderia atingir R\$ 15.855.839,81. Deve-se registrar, ainda, que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de crédito, conforme inciso II do artigo 4º da LOA.

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

R\$

SUPLEMENTAÇÕES

Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	3.863.573,10
		Excesso - Outros	9.423.042,71
		Superávit	5.387.800,48
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			18.674.416,29
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			5.387.800,48
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			13.286.615,81
(D) Limite autorizado na LOA			15.855.839,81
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais - Peça 5 e Relação de Créditos Adicionais - Modelos 3 e 4 - Peça 144 (fls. 13 a 19).

Nota: No item B - créditos não considerados (exceções previstas na LOA) - foram considerados os valores dos créditos suplementares abertos na fonte Superávit, conforme previsto no inciso II do artigo 4º da LOA.

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

Com base no quadro contido em fls. 06/07 (instrução datada de 27/10/2022, peça 158), o corpo técnico informa que a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais com base em leis autorizativas específicas, encontra-se dentro dos limites nelas estabelecidos, também observando o disposto no inciso V do art. 167 da CRFB/88.

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:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	5.549.918,04
II - Receitas arrecadadas	70.669.817,57
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	76.219.735,61
IV - Despesas empenhadas	62.018.217,20
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	62.018.217,20
VII - Resultado alcançado (III-VI)	14.201.518,41

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n. 207528-5/21; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 - Peça 15 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 - Peça 16, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n. 4.320/64 - Peça 52 e Balanço financeiro do RPPS - Peça 53.

Nota 1: No resultado alcançado são consideradas as receitas arrecadadas e despesas empenhadas (excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS), bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de déficit financeiro.

Nota 2: Superávit do exercício anterior excluídos os resultados do RPPS e Legislativo.

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas ao superávit financeiro do exercício anterior (fonte de recurso para abertura de crédito adicional) e subtraindo desse montante as despesas empenhadas, chegou-se a um resultado positivo de R\$ 14.201.518,41. **Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.**

Em conclusão, a Constituição da República 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 Varre-Sai, tem-se o seguinte orçamento final:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	63.423.359,25
(B) Alterações:	25.175.749,62
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	18.674.416,29
Créditos especiais	6.501.333,33
(C) Anulações de dotações	3.867.573,10
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	84.731.535,77
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n. 4.320/64	84.731.535,77
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Relação de Créditos Adicionais, Modelos 3 e 4 – Peça 144 (fls. 13 a 19) e Anexo 11 Consolidado da Lei n. 4.320/64, Peça 16.

O valor do orçamento final apurado **guarda** paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n. 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

1.1.2 Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2021, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário:** superávit de R\$ 8.651.600,37:

R\$			
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	83.008.409,36	12.338.591,79	70.669.817,57
Despesas Realizadas	70.407.383,82	8.389.166,62	62.018.217,20

Superávit Orçamentário	12.601.025,54	3.949.425,17	8.651.600,37
-------------------------------	----------------------	---------------------	---------------------

Fonte: Anexo 10 Consolidado – Peça 15, Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17 e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 52.

b) Resultado da arrecadação: excesso de arrecadação de R\$ 19.585.050,11:

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	57.686.130,25	76.858.243,72	19.172.113,47	33,24%
Receitas de capital	807.520,00	719.147,39	-88.372,61	-10,94%
Receita intraorçamentária	4.929.709,00	5.431.018,25	501.309,25	10,17%
Total	63.423.359,25	83.008.409,36	19.585.050,11	30,88%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 15.

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

O relatório instrutivo destaca que as receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo município (R\$ 2.676.523,96), representaram apenas 3,83% do total da receita corrente do exercício (R\$ 69.950.670,18):

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Arrecadação (B)
ITR diretamente arrecadado	0,00
IRRF	1.470.879,70
IPTU	517.369,27
ITBI	162.195,20
ISS	253.498,38
Outros Impostos	0,00
Taxas	99.086,22
Contribuição Melhoria	0,00
Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	346.498,24
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal etc)	0,00
(A) Subtotal	2.849.527,01
(B) Deduções da Receita	173.003,05
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	2.676.523,96
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS	69.950.670,18
(E) Percentual alcançado (C/D)	3,83%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 15.

Nota: Nos valores das receitas tributárias estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

Além disso, o município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento constante do arquivo (Peça 95).

Nesse sentido, o corpo técnico registra a realização das seguintes auditorias sobre a gestão tributária no município de Varre-Sai:

Processo	Objetivo
218.869-9/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
219.058-1/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI
227.411-9/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015
227.044-2/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
234.992-8/19	Verificar a gestão do crédito tributário
219.109-9/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
219.108-5/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014.

Foram destacados pela instrução, também, os problemas encontrados no município, em cada auditoria, cujo saneamento deverá ser objeto da atual gestão 2021/2024:

GESTÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO – GCT

A auditoria sobre o tema “Gestão do Crédito Tributário – GCT”, realizada no Biênio 2018/2019, tratava especificamente sobre a gestão da dívida ativa e teve como objeto questões sobre a cobrança administrativa e judicial do crédito tributário.

Com base nos resultados dessa auditoria, foram identificados os seguintes problemas no município:

- Cobrança administrativa do crédito tributário insuficiente para realizar a efetiva arrecadação;

- Regras e procedimentos de concessão de parcelamentos restringem a busca pela efetiva arrecadação;
- Irregularidades na concessão de parcelamentos;
- Ausência de continuidade na cobrança de créditos envolvidos em parcelamentos inadimplidos;
- Não implementação do protesto extrajudicial gratuito de Certidões de Dívida Ativa emitidas com razoável certeza do devedor;
- Ausência de requisitos legais da Certidão de Dívida Ativa;
- Ausência de verificação de liquidez e certeza na inscrição em dívida ativa;
- Prescrição do crédito tributário;
- Cobrança de créditos tributários já prescritos;
- Inconsistência nos registros dos créditos tributários;
- Cancelamento de créditos sem as formalidades necessárias;
- Irregularidade no saldo contábil do estoque da dívida ativa.

No que tange a essa auditoria, o atual gestor registrou, no Modelo 25 (peça 116), o andamento das medidas tomadas até o término de 2021, visando à solução dos problemas identificados. Tais informações serão registradas em banco de dados da Coordenadoria de Auditoria em Receitas – CAD-Receita, para fins de acompanhamento ao longo do presente mandato.

GESTÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS – ISS

A auditoria sobre a gestão do Imposto Sobre Serviços - ISS, monitorada em 2020, teve como objeto questões sobre a legislação local, benefícios fiscais, estrutura disponível – incluindo a de pessoal e de sistemas informatizados –, fiscalização e procedimentos fiscalizatórios mínimos, procedimentos de lançamento e cálculo para retenção de ISS quando do pagamento de serviços tomados pela prefeitura.

Os problemas identificados à época e que restaram sem solução pelo município são os seguintes:

- Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao ISS;
- Falta de transparência da normatização do ISS em vigor;
- Inexistência de previsão de atribuições na lei de criação do cargo de fiscal de tributos;
- Fiscalização tributária exercida por agente incompetente;
- Inexistência de publicação das medidas de combate à evasão e à sonegação de tributos;
- Inexistência de planejamento da fiscalização do ISS;
- Inexistência de monitoramento da arrecadação do ISS;
- Inexistência de fiscalizações nas instituições bancárias;

- Inexistência de procedimentos para fins de constituição do ISS na incorporação de empreendimentos novos;
- Inexistência de fiscalizações nos contribuintes de construção civil;
- Inexistência de procedimento de conciliação do faturamento dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional;
- Inexistência de fiscalizações nos tomadores de serviços, na condição de responsáveis tributários;
- Fiscalizações sem a exigência de documentação relacionada às prestações de serviços tomados pelos contribuintes;
- Inexistência de procedimentos fiscalizatórios com dados dos contribuintes de ISS junto às operadoras de cartões de crédito e débito;
- Lançamento do ISS na atividade de construção civil realizado em desconformidade com a legislação municipal.

GESTÃO DOS IMPOSTOS IMOBILIÁRIOS – IPTU E ITBI

A auditoria sobre a gestão dos impostos imobiliários, monitorada em 2020, teve como objeto questões sobre a planta genérica de valores e sua atualização monetária, plano diretor municipal, alíquotas de IPTU, benefícios fiscais, cadastro imobiliário, registro contábil do lançamento do imposto e procedimentos de fiscalização de ITBI.

Os problemas identificados à época e que restaram sem solução pelo município são os seguintes:

- Ausência de previsão da progressividade fiscal graduada das alíquotas de IPTU em função do valor dos imóveis;
- Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao IPTU;
- Falta de transparência da normatização do IPTU em vigor;
- Falta de transparência da normatização do ITBI em vigor;
- Inexistência de lei instituindo obrigação acessória aos titulares de Cartórios de Registro de Imóveis e Distribuidores para informar periodicamente à Prefeitura sobre as transações imobiliárias ocorridas no município;
- Cadastro imobiliário desatualizado;
- Inexistência de arbitramentos de base de cálculo de ITBI em valor superior ao valor venal utilizado como base de cálculo do IPTU;
- Inconsistência do registro contábil do lançamento da receita de IPTU.

O andamento da solução desses problemas deverá ser informado na próxima prestação de contas.

Por fim, em conclusão ao tema das auditorias governamentais sobre a gestão tributária municipal, o corpo técnico assinalou:

É imprescindível para se concluir pela gestão fiscal responsável a adoção de medidas capazes de solucionar os problemas identificados e relacionados nos tópicos anteriores, assim como dar continuidade e aperfeiçoar outros procedimentos de bastante relevância para se alcançar o atendimento ao artigo 11 da LRF, ao artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, a seguir relacionados, que serão considerados para fins de avaliação ao longo do presente mandato:

- Não aplicação de alíquotas efetivas de ISS inferiores ao mínimo permitido pela LC 116/03;
- Existência de Planta Genérica de Valores devidamente revisada e instituída por lei;
- Realização da atualização monetária da base cálculo do IPTU por índices oficiais de inflação;
- Realização de fiscalização no ITBI, quanto à verificação da regularidade das imunidades concedidas.

Assim sendo, o atual gestor deverá planificar e controlar a solução dos problemas relacionados às auditorias realizadas na receita, bem como comprovar a realização dos outros procedimentos considerados imprescindíveis citados acima, para que nas próximas contas sejam apresentados o seu andamento e/ou comprovação, nos moldes do Modelo 25 desta Prestação, que foi utilizado para as auditorias do GCT.

(...)

Portanto, a partir dessa análise, faz-se necessário emitir um **alerta** ao atual gestor, na conclusão deste Relatório, para que, persistindo os problemas apurados em sede de auditorias, tratadas neste tópico **7.6.2**, e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão responsável, mencionados acima, por intermédio de Modelos similares ao de nº 25 da presente prestação de contas, até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

c) **Execução orçamentária da despesa:** economia orçamentária de R\$ 14.324.151,95.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Despesas Correntes	55.974.544,71	73.225.491,87	62.477.029,48	59.898.181,15	59.351.162,32	85,32%	10.748.462,39
Despesas de Capital	2.728.942,62	5.883.378,89	2.528.184,74	2.150.293,09	2.130.552,41	42,97%	3.355.194,15
Despesas Intraorçamentárias	4.719.871,92	5.622.665,01	5.402.169,60	5.402.169,60	5.402.169,60	96,08%	220.495,41
Total das despesas	63.423.359,25	84.731.535,77	70.407.383,82	67.450.643,84	66.883.884,33	83,09%	14.324.151,95

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17.

d) Restos a Pagar

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

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2020				
	Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	66.766,45				
Restos a Pagar Não Processados	75.034,43	4.461.809,61	3.718.668,29	3.715.978,29	186.482,03	634.383,72
Total	141.800,88	5.065.959,90	3.718.668,29	4.298.993,84	186.482,03	722.284,91

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17.

No quadro seguinte é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa. 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\$ 2.911.739,98 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:

	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)	82.284.980,67	87.901,19	566.759,51	634.383,72	98.198,08	80.897.738,17	2.956.739,98	0,00
Câmara Municipal (II)	45.000,00	0,00	0,00	12.795,68	0,00	32.204,32	45.000,00	12.795,68
RPPS (III)	63.379.013,09	0,00	0,00	0,00	24.845,95	63.354.167,14	0,00	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	18.860.967,58	87.901,19	566.759,51	621.588,04	73.352,13	17.511.366,71	2.911.739,98	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17, Balanço Financeiro Consolidado – Peça 19, Anexo 17 Consolidado – Peça 25, Balanço Orçamentário da Câmara – Peça 32, Balanço Financeiro da Câmara- Peça 33, Anexo 17 da Câmara - Peça 29, Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 52, Balanço Financeiro do RPPS – Peça 53 e Anexo 17 do RPPS – Peça 49.

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 **superavitário** em R\$ 14.541.294,77, podendo ser demonstrado da seguinte forma:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	82.284.980,67	63.379.013,09	45.536,28	18.860.431,30
Passivo financeiro	4.343.982,48	24.845,95	0,00	4.319.136,53
Superávit Financeiro	77.940.998,19	63.354.167,14	45.536,28	14.541.294,77

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 20, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 54 e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 129.

Nota: no último ano do mandato serão considerados na apuração do superávit/déficit financeiro eventuais ajustes, tais como: anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012, 2016 e 2020.

Do exame do quadro de apuração, depreende-se que o município de Varre-Sai **alcançou o equilíbrio financeiro** no exercício de 2021, observando o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n. 101/00.

Por fim, o quadro a seguir demonstra a **evolução** do resultado financeiro (**superavitário**) do município:

R\$

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2020	2021
5.549.918,04	14.541.294,77

Fonte: Prestação de Contas de do exercício anterior – Processo TCE-RJ n. 207.528-5/21 e quadro anterior.

1.3 GESTÃO PATRIMONIAL

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos ao final do exercício:

Ativo		Passivo	
Especificação	Exercício atual	Especificação	Exercício atual
Ativo circulante	83.360.009,74	Passivo circulante	755.548,78
Ativo não circulante	43.380.841,59	Passivo não circulante	153.542.207,34
Ativo Realizável a Longo Prazo	3.994.084,17		
Investimentos	0,00	Patrimônio líquido	
Imobilizado	39.386.757,42	Total do PL	-27.556.904,79

Intangível	0,00		
Total geral	126.740.851,33	Total geral	126.740.851,33
Ativo financeiro	82.284.980,67	Passivo financeiro	4.343.982,48
Ativo permanente	44.455.870,66	Passivo permanente	153.542.207,34
Saldo patrimonial			-31.145.338,49

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 20 e Balancete Contábil Analítico – Peça 26.

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2021:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	116.302.930,00
Variações patrimoniais diminutivas	131.484.726,85
Resultado patrimonial de 2021 – Deficit	-15.181.796,85

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – Peça 21.

Somando o resultado patrimonial ao saldo do exercício anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2021:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial do exercício anterior)	-12.375.107,94
Resultado patrimonial do exercício – Déficit	-15.181.796,85
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
Patrimônio líquido – exercício de 2021	-27.556.904,79
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	-27.556.904,79
Diferença	0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n. 207528-5/21, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 20.

1.4 ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS AO EIXO TEMÁTICO “GESTÃO PÚBLICA”

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

1.4.1 Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é um dos pilares fundamentais do exercício da função de controle, vindo em auxílio às atribuições desta Corte. No presente caso, o relatório apresentado consta como peça 112 nos autos sob exame.

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 (peça 114), apurou que **foram consideradas cumpridas todas as 13 (treze) determinações** expedidas pelo Tribunal nas contas do município referentes ao exercício de 2020,

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria (peça 113) opina expressamente pela regularidade das contas do chefe de governo do município de Varre-Sai. Em que pese o Certificado conter parecer conclusivo, não foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental. Tal fato motivou a **Ressalva e Determinação n. 04** no relatório instrutivo.

1.4.2 Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Varre-Sai apresentou, em 2021, resultado superavitário de R\$ 3.949.425,17, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
-----------	-------------

Receitas previdenciárias	12.338.591,79
Despesas previdenciárias	8.389.166,62
Superávit	3.949.425,17

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 52.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Com relação às contribuições previdenciárias, o quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente repassado pelos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2021, referente a todas as unidades gestoras (exceto a Câmara Municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	2.551.285,99	2.551.285,99	0,00
Patronal	2.733.520,59	2.733.520,59	0,00
Total	5.284.806,58	5.284.806,58	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS - Peça 144 (fls. 118/119).

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

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários perante o RPPS, o responsável pelas contas encaminhou o Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (peça 144 – fl.117), por meio do qual se constata que o Poder Executivo efetuou todos os pagamentos devidos no exercício.

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:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	468.678,61	468.678,61	0,00
Patronal	1.096.674,08	1.096.674,08	0,00
Total	1.565.352,69	1.565.352,69	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS – Peça 144 (fls. 121/122).

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

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

Já no que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários:

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária, Peça 154, obtido mediante pesquisa realizada no “site” <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>, durante a maior parte do exercício de 2021 o Município encontrava-se em situação regular, tendo o último certificado sido emitido em 15/12/2021, com validade que se estende até 13/06/2022.

Ao ensejo da conclusão deste tópico acerca do sistema previdenciário municipal, o corpo técnico teceu as seguintes considerações quanto à avaliação atuarial do RPPS (peça 158):

O Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (Peça 107) referente ao Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.

Conforme evidenciado no relatório, o Município possui um **déficit atuarial**. Diante disso, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (Peça 141) informando as medidas que teriam sido adotadas para o equacionamento do referido déficit, como aporte atuarial indicado no Decreto Municipal n.º 1839/2021.

Ressalta-se, ainda, que o Poder Executivo **encaminhou** declaração (Peça 109), atestando que o órgão de previdência social municipal custeia somente despesas com aposentadoria e pensão por morte, nos termos da Emenda Constitucional n.º 103/2019.

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 n.

131/2009, pelo Decreto Federal n. 7.185/2019 e pela Lei Federal n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

O corpo instrutivo não teceu qualquer comentário a respeito do tema. Contudo, o Ministério Público Especial analisou a matéria (fls. 54/57 da peça 161), na qual restou evidenciado que “o município não está atendendo ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC Federal n. 101/00)”, o que me faz acompanhar o MPE no que concerne a esta impropriedade.

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 Varre-Sai:

A Deliberação TCE-RJ n. 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.

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

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17, Peça 115, 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 respostas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice. (GRIFEI)

1.4.5 Apresentação de dados pelo município mediante o sistema SIGFIS

O relatório instrutivo teceu considerações acerca da qualidade e da tempestividade dos dados apresentados pelo município mediante o sistema SIGFIS, relativos aos editais e às concessões de serviços públicos, sob o argumento de que “a verificação propícia desses dados poderá identificar distorções relevantes na materialização da despesa pública, que conseqüentemente impactarão na execução das políticas públicas”. Nesse sentido, quanto aos **editais**, o corpo técnico assim se manifestou:

Da análise dos dados apresentados pelo Município mediante sistema Sigfis, é possível extrair que alguns editais não foram encaminhados dentro do prazo previsto na precitada Deliberação, fato que prejudica a atuação do controle externo e deve ser corrigido mediante ação enérgica do chefe do Executivo Municipal, de forma solidária com o responsável pelo Controle Interno, com vistas a estabelecer controles e acompanhamentos para o esmerado atendimento da legislação por todos os órgãos que integram a estrutura administrativa do município. Nesse contexto, faz-se mister **alertar** os responsáveis atuais no sentido de que, persistindo as ocorrências, os fatos ora apontados poderão macular a análise das futuras contas, além de constituir denso risco de auditoria.

O município de VARRE-SAI, apresentou **47** editais de forma **intempestiva** no sistema SIGFIS, ou seja, não atendeu ao prazo previsto na Deliberação nº 312/2020. Além disso, **5** desses editais foram encaminhados após a realização do certame, fato que, além de exorbitar o prazo previsto de envio dos dados, mitigou eventual ação de controle. Vide a seguir o extrato de envios intempestivos por órgão:

<i>Unidade Gestora</i>	<i>Total de Editais</i>	<i>Intempestivo</i>	<i>Posterior ao Certame</i>
<i>PREFEITURA VARRE-SAI</i>	<i>60</i>	<i>29</i>	<i>2</i>
<i>FUNDO MUN SAÚDE VARRE-SAI</i>	<i>24</i>	<i>13</i>	<i>2</i>
<i>FUNDO MUN EDUCAÇÃO VARRE-SAI</i>	<i>6</i>	<i>5</i>	<i>1</i>
Total	90	47	5

Fonte: Relatório de Envio de Editais – peça 155.

No que diz respeito às **concessões**, confira-se a seguinte manifestação instrutiva:

Nesse sentido, para o adequado planejamento das ações de controle voltadas para as atividades de regulação e prestação de serviços públicos, faz-se necessário que a base de dados do Sistema Integrado de Gestão Fiscal deste Tribunal garanta a atualidade, integridade e fidelidade das informações prestadas por todos os jurisdicionados municipais referentes aos

contratos de concessões e PPPs¹¹. Desse modo, o TCE-RJ solicitou aos municípios o preenchimento do Modelo 27, anexo que compõe as contas de governo de 2021, divulgada conforme Portaria SGE n.º 09, de 15/12/2021.

De acordo com o apresentado pelo município, no exercício de 2021, não existiam concessões vigentes, estando, portanto, regular quanto às informações prestadas por meio do Modelo 27.

(II)

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.

Nesse sentido, importante evidenciar, preliminarmente, que a RCL do Município de Varre-Sai, apurada com base no Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2021 (processo TCE-RJ n. 203.383-7/2022), atingiu o montante de **R\$ 74.318.353,20**.

2.1 DÍVIDA PÚBLICA

Compete privativamente ao Senado Federal, como disposto nos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal, estabelecer os limites da dívida consolidada dos Municípios, das operações de crédito externo e interno, das concessões de garantia da União em operações de crédito e da dívida mobiliária, tendo sido editadas, nesse contexto, as Resoluções n. 40/01 e 43/01.

¹¹ Consultar o Manual de Utilização do Módulo de Atos Jurídicos - Capítulo 17 - Concessões, disponível no endereço: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/manuais-sigfis-municipal>.

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 2021, 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 n. 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%:

Especificação	2020	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	2.375.912,20	4.328.907,50	4.187.424,60	4.043.698,10
Valor da dívida consolidada líquida	-8.578.833,40	-13.160.498,40	-11.729.394,00	-14.207.608,60
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-14,13%	-19,84%	-16,84%	-19,12%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n. 207.528-5/21 e Processo TCE-RJ n. 216.962-0/2021 - Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

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

À luz dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária – ARO, não terem sido concedidas garantias em operações de crédito internas ou externas. Com respeito, a receita de alienação de ativos e a aplicação dos recursos, bem como as demais operações de crédito, o corpo instrutivo apontou:

Natureza	Fundamentação	Valor - R\$	% sobre a RCL	Limite
Garantias em operações de crédito	Artigo 9º da Resolução n. 43/01 do Senado Federal	0,00	-	22%
Operações de crédito	Artigo 7º da Resolução n. 43/01 do Senado Federal	564.047,40	0,76%	16%
Operações de crédito por antecipação de receita	Artigo 10 da Resolução n. 43/01 do Senado Federal	0,00	-	7%

Fonte: Processo TCE-RJ n. 203.383-7/2022, RGF – 3º quadrimestre do exercício.

Conforme demonstrado no quadro anterior, constata-se que **o limite das operações de crédito foi respeitado.**

Com relação, a receita de alienação de ativos e a aplicação dos recursos a instrução, ao final do exercício constata-se que **não houve aplicação dos recursos**, permanecendo saldo residual para aplicação no exercício seguinte, conforme a seguir demonstrado:

Descrição	Valor - R\$
A – Saldo Financeiro a aplicar - exercício anterior	0,00
B – Receitas de alienação de ativos	155.100,00
C – Despesas de capital (Despesas Pagas e Pagamento de Restos a Pagar)	0,00
D – Despesas Correntes dos Regimes de Previdência (Despesas Pagas e Pagamento de Restos a Pagar)	0,00
E – Aplicação dos Recursos da Alienação de Ativos (C + D)	0,00
F – Saldo Financeiro a aplicar – do exercício (B - E)	155.100,00
G – Saldo Financeiro a aplicar (A + F)	155.100,00

Fonte: Anexo 11 do RREO do 6º bimestre do exercício– Processo TCE-RJ n. 203.381-9/2022.

2.2 GASTOS COM PESSOAL

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

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

Descrição	2020				2021					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	44,99%	46,68%	28.345.514,05	46,70%	29.411.917,35	44,50%	30.938.356,06	44,41%	31.768.536,85	42,75%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n. 207.528-5/21 e Processos TCE-RJ n.º 216.962-0/2021, 238.191-1/2021 e 203.383-7/2022– Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

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 n. 101/00 (54% da RCL).

2.3 GASTOS COM EDUCAÇÃO

No exercício de 2021, o município de Varre-Sai aplicou na educação um montante total de R\$ 13.054.006,91, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
13.187.442,73	13.055.226,91	13.054.006,91

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 144, fls. 77, 80 e 83.

Cabe destacar que o corpo técnico assinalou as seguintes falhas, relativa às despesas que compõem os números da educação fornecidos pelo município:

a) gastos referentes a objetos que não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da educação, uma vez que não se referem a gastos na função Educação:

Data do empenho	N. do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado - R\$	Valor Liquidado - R\$	Valor Pago - R\$
25/02/2021	49	GASOLINA COMUM IPIRANGA AQUISIÇÃO DE COMBUSTIVEL EM ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DE ABASTECIMENTO DOS VEÍCULOS E MÁQUINAS AUTOMOTORES DA SECRETARIA DE ESTRADAS	VARRE-SAI COMÉRCIO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA.	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	25.346,19	25.346,19	25.346,19
25/02/2021	50	ÓLEO S10 IPIRANGA/ALE/TOBRAS/SHEEL ÓLEO DIESEL COMUM IPIRANGA/ALE/TOBRAS/SHEEL AQUISIÇÃO DE COMBUSTIVEL EM ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DE	POSTO RANCHO DINACIA COMBUSTIVEIS LTDA EPP	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	110.432,00	59.083,07	59.083,07

		ABASTECIMENTO DOS VEÍCULOS E MÁQUINAS AUTOMOTORES DA SECRETARIA DE ESTRADAS						
18/10/2021	448	GASOLINA COMUM IPIRANGA AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL EM ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DE ABASTECIMENTO DOS VEÍCULOS E MÁQUINAS AUTOMOTORES DA SECRETARIA DE ESTRADAS	VARRE-SAI COMÉRCIO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO LTDA.	Ensino Fundamental	Impostos e Transf. de Impostos	16.248,00	10.371,41	10.371,41
TOTAL						152.026,19	94.800,67	94.800,67

Fonte: Relatório Analítico Educação – Peça 147.

Esse fato será objeto da **Ressalva e Determinação n. 1**.

Importante ressaltar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com educação poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

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\$ 38.930.798,81** (peça 158).

2.3.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2021:

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	3.709.305,03	63.464,52
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	278.097,47	0,00

(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos	0,00	0,00
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial	0,00	0,00
(e) 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
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções			
(g) Subtotal das despesas com ensino (a+b+c+d+e+f)		3.987.402,50	63.464,52
(h) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		4.050.867,02	

FONTE DE RECURSOS: FUNDEB

Descrição	Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$
(i) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	7.508.161,21	5.860,00
(j) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB	7.514.021,21	

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE

(l) Total das despesas com ensino (h + j)	11.564.888,23
(m) Ganho de Recursos FUNDEB	298.301,93
(n) Total das despesas registradas como gasto em educação (l - m)	11.266.586,30
(o) Dedução do Sigfis (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	152.026,19
(p) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00
(q) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	0,00
(r) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)	0,00
(s) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (n - o - p - q - r)	11.114.560,11
(t) Receita resultante de impostos	38.930.798,81
(u) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (s / t x 100)	28,55%

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas - Peça 144, fls. 77, 80 e 83, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 - Peça 15, Transferências STN Fundeb - Peça 153, balancete contábil Fundeb - Peça 69, balancete contábil Impostos - Peça 63 e Relatório Analítico Educação - Peça 147.

Conclui-se, assim, que a partir dos números apresentados e das verificações possíveis, **o Município de Varre-Sai 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).

No que concerne ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, relativo ao exercício de 2019 (Peça 158), a instrução informa que o município de Varre-Sai **não atingiu** a meta previstas na etapa referentes à 4ª série/5º ano:

RESULTADOS DO IDEB - 2019							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5.3	6.5	81,54%	84º	4.8	4.5	106,67%	3º

Fonte: Ministério da Educação.

Tal fato será objeto de **Recomendação** ao final deste relatório.

2.3.1.1 Uniformização da metodologia para a apuração das despesas que podem ou não ser consideradas como gasto em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

Quando da apreciação das contas de governo do município de Porciúncula, referentes ao exercício de 2020 (processo TCE-RJ n. 209.388-7/21), o Plenário aprovou determinação à Secretaria Geral de Controle Externo nos seguintes termos:

VI – pela DETERMINAÇÃO PARA QUE A SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO – SGE INSTAURE PROCEDIMENTO AUTÔNOMO, visando à adoção das seguintes medidas:

- (i) realização de estudo quanto ao sentido e alcance da aplicação da LC n. 196/2021, que expandiu a lista original contida na Lei de Diretrizes de Bases da Educação – Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- (ii) analise os impactos da referida lei sobre a **metodologia** a ser adotada nas próximas contas, diante do entendimento firmado nos processos TCE-RJ n. 100.797-7/18 e 200.420-9/18;

(iii) elabore NOTA TÉCNICA, a fim de uniformizar a metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, submetendo à apreciação plenária, precedida de manifestação do Ministério Público Especial;

Em cumprimento ao *decisum*, o Tribunal de Contas, por meio da Nota Técnica n. 5, datada de 13/04/2022, publicada no DOERJ de 26/05/2022, e de orientação complementar à referida Nota Técnica, publicada no DOERJ de 29/06/2022, expediu orientações aos jurisdicionados acerca dos impactos na metodologia de apuração do cumprimento do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição da República, em relação às despesas empregadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, realizadas com recursos de impostos e de transferências de impostos, com vistas à uniformização de metodologia, tanto para o Estado do Rio de Janeiro, quanto para os entes municipais, acerca do entendimento desta Corte para as despesas que podem ou não podem ser consideradas como gasto em MDE.

A esse respeito, o corpo instrutivo assim se manifestou em seu relatório técnico:

Com vistas a orientar os entes jurisdicionados sobre as premissas a serem observadas quando da análise do cálculo do limite mínimo de aplicação de 25% dos recursos de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, foi aprovada por este Tribunal a Nota Técnica n. 05, de 13/04/22.

Posteriormente, por meio de orientação complementar à mencionada Nota Técnica, foram aprovadas, em 20/06/22, e publicada no DOERJ, de 29/06/22, orientações acerca do cômputo de despesas pagas no exercício oriundas de inscrição em restos a pagar que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior. A seguir apresenta-se as orientações da aludida Nota Técnica:

1. Na apuração do cumprimento do percentual mínimo disposto no art. 212 da Constituição Federal, serão consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os Restos a Pagar Processados – RPP e os Restos a Pagar Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa comprovada, para ambos, em 31/12, oriundas de recursos de impostos e transferências de impostos destinados à educação, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb;
2. As despesas com merendeiras, nutricionistas e os demais serviços necessários à definição e cumprimento de cardápios oficiais e o preparo dos alimentos fornecidos no ambiente escolar, bem como as despesas com aquisição de eletrodomésticos e utensílios utilizados na escola para fins de processamento/preparação da merenda escolar, podem ser consideradas na base de cálculo que compõe o limite mínimo de 25% da aplicação de recursos de impostos e transferências de impostos na MDE, observando que, em caso de utilização de recursos do Fundeb, as mencionadas despesas somente poderão ser custeadas com a parcela de 30% dos recursos do Fundo;

3. As despesas com higienização e ensino remoto, utilizado em caráter excepcional e como estratégia complementar ao ensino presencial, realizadas com a receita de impostos vinculadas à educação, incluídas as de transferências de impostos, poderão ser consideradas para verificação do cumprimento do percentual mínimo a ser aplicado em MDE previsto no art. 212 da Constituição Federal;

4. As despesas com fornecimento de uniformes para a identificação da criança como estudante, não incluído nas ações de assistência social, serão consideradas nas despesas que compõem a base de cálculo do limite mínimo de aplicação de 25% da receita de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE;

5. As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) poderão entrar no cômputo da aplicação mínima em MDE, com base no art. 35, II, da Lei Federal n. 4.320/64, desde que o Ente comprove, por meio de documentação, quando cabível, e por meio de certificação por parte do responsável do controle interno, sob pena de responsabilização:

(i) de que as despesas não foram consideradas em exercícios anteriores;

(ii) que atendam aos critérios previstos no art. 37 da Lei Federal n. 4.320/64; e

(iii) que as despesas podem ser qualificadas como despesas em MDE, conforme critérios estabelecidos pelo art. 70 da LDB.

6. No que tange às despesas efetuadas pelo Estado do Rio de Janeiro para formação de professores da rede pública municipal de ensino, de acordo com a previsão contida no art. 2º, XI, da Lei Complementar Estadual n. 196/21, somente poderá ser considerada como gastos em MDE a despesa na formação de professores da rede pública municipal de ensino que se enquadrar dentro dos níveis de atuação prioritária do Estado, conforme art. 211, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

7. Os Restos a Pagar pagos, que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior, poderão entrar no cômputo da aplicação mínima em MDE do ano em que forem pagos, desde que o Ente comprove, por meio de relatório, quando cabível, e por meio de certificação por parte do responsável do controle interno, sob pena de responsabilização:

(i) que as despesas não tenham sido consideradas no exercício anterior;

(ii) que as despesas possam ser qualificadas como despesas em MDE, conforme critérios estabelecidos pelo art. 70 da LDB;

(iii) que o valor a ser considerado no cômputo da aplicação mínima em MDE represente a parcela que excede ao montante de RP pago que possuía disponibilidade de caixa em 31/12 do ano anterior;

(iv) que os restos a pagar pagos no exercício para fins de apuração do limite mínimo aplicado em MDE, cujas despesas não foram consideradas no exercício anterior por falta de disponibilidade financeira, foram pagos com recursos de impostos e transferências de impostos.

A decisão enfatiza que além desses pressupostos, aqueles já consagrados e aplicados por esta Corte também deverão ser considerados. Destaca-se o previsto no Processo TCE-RJ n. 219.129-2/18, a saber:

As despesas com auxílio alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão somente com a parcela dos 30% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretrizes do artigo 70 da Lei Federal n. 9.394/96. (percentual ajustado conforme a Lei Federal n. 14.113/2020).

2.3.2 FUNDEB

A Emenda Constitucional n. 53, de 20 de dezembro de 2006, dentre 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 n. 11.494, de 20/07/2007, com vigência definida para o período 2007-2020.

Por meio da EC n. 108, de 27 de agosto de 2020, o Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública, e encontra-se regulamentado pela Lei Federal n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Nova Lei do Fundeb), com alterações pela Lei Federal n. 14.276/21. Em face dessa nova regulamentação, o Fundeb passou a contar com três modalidades de complementação da União, a saber:

a) complementação VAAF (Valor Anual por Aluno) – 10% no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno, nos termos do inciso III do *caput* do art. 5º da Lei Federal n. 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) complementação VAAT (Valor Anual Total por Aluno) - no mínimo, 10,5% em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno, referido no inciso VI do *caput* do art. 5º da Lei Federal n. 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
e

c) complementação VAAR (Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento) 2,5% nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos de atendimento e da melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Como se verá a seguir, no exercício de 2021, o município de Varre-Sai recebeu recursos da União na modalidade VAAF (após os acertos financeiros e ajustes realizados no decorrer do exercício) no montante de R\$ 7.408,31 (peça 158). Quanto à complementação na modalidade VAAT, a instrução assim se manifestou:

Do total dos recursos recebidos da complementação da União VAAT o município deve aplicar, no mínimo, 15% em despesa de capital, e destinar à educação infantil a proporção de 50%, conforme determinam os artigos 27 e 28 da Lei Federal n.º 14.113/20.

Conforme consulta efetuada ao site da Secretaria do Tesouro Nacional, o Município **não** recebeu recursos de complementação da União nessa modalidade no exercício de 2021.

a) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo referentes a 2020

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

A aferição desse preceito consta do relatório instrutivo, nos seguintes termos:

Com base nas informações apresentadas na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 207.528-5/2021), verifica-se que foi apurado o saldo a empenhar de R\$263.655,07 na conta Fundeb ao final do exercício anterior.

Entretanto, o Município apresentou o saldo superávit financeiro de R\$269.202,76 em seu balance no exercício anterior, sendo este valor utilizado no exercício, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre, Peça 81, de acordo, portanto, com a regra em vigor à época insculpida no § 2º, artigo 21, da Lei Federal n.º 11.494/07, revogada pela Lei Federal n.º 14.113/20, de 25/12/2020 (Nova Lei do Fundeb).

b) Valores do FUNDEB em 2021 – contribuições e transferências recebidas

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	7.429.225,93
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	7.130.924,00
Diferença (ganho de recursos)	298.301,93

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 15 e Transferências STN Fundeb – Peça 153.

Nota: Na receita arrecadada não foram considerados os valores da aplicação financeira e da complementação da União (Peça 153).

c) Total dos recursos do fundo em 2021

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2021 foi o seguinte:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
A- FUNDEB – Impostos e Transferências de Impostos	7.440.419,01
A.1 – Principal	7.429.225,93
A.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	11.193,08
B- FUNDEB – Complementação da União – VAAF	7.408,31
B.1 - Principal	7.408,31
B.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
C- FUNDEB – Complementação da União – VAAT	0,00
C.1- Principal	0,00
C.2- Rendimento de Aplicação financeira	0,00
D – FUNDEB – Ajuste de Complementação da União	49.388,70
Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C - D)	7.398.438,62

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 15 e Transferências STN Fundeb – Peça 153.

Nota 1 (linha A.1): composição do valor de Impostos e Transferências de Impostos conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional:

Transferências	R\$		
	Fundeb (a)	Ajustes (b)	Líquido (c = a + b)
FPE	R\$ 216.709,46	-R\$ 6.290,51	R\$ 210.418,95
FPM	R\$ 464.634,32	-R\$ 13.338,63	R\$ 451.295,69
ICMS	R\$ 6.204.275,93	-R\$ 149.307,73	R\$ 6.054.968,2
IPI	R\$ 165.871,83	-R\$ 4.423,69	R\$ 161.448,14
IPVA	R\$ 405.362,08	-R\$ 26.250,31	R\$ 379.111,77
ITCMD	R\$ 174.629,21	-R\$ 3.512,14	R\$ 171.117,07
ITR	R\$ 880,09	-R\$ 13,98	R\$ 866,11
Total	R\$ 7.632.362,92	-R\$ 203.136,99	R\$ 7.429.225,93

Nota 2 (linha B): composição do valor de complementação da União na modalidade VAAF após os acertos financeiros e ajustes realizados no decorrer do exercício conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional e Portarias Interministeriais MEC/ME n. 1/2021 e n. 3/2021 (Peça 153):

Transferência	R\$
Ajuste Fundeb – Ajuste Fundeb VAAF	- R\$ 113.415,07
Fundeb – COUN VAAF	R\$ 120.823,38
Total	R\$ 7.408,31

Nota 3 (linha D): ajuste da complementação da União referente aos recursos repassados a esse título no exercício de 2020, conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional e Portaria Interministerial MEC/ME n. 2/2021 (Peça 153).

d) Critérios de aferição de despesas com o FUNDEB

d.1) Despesas totais

A Lei Federal n. 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb) estabelece, no seu artigo 25, que os recursos do Fundeb serão utilizados, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Em princípio, devem ser aplicados todos os recursos recebidos no próprio exercício. No entanto, o mesmo artigo da lei permite, em seu § 3º, que até 10% desses recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional. Desse modo, **a aplicação anual mínima deve ser de 90% daquela receita.**

O quadro a seguir demonstra o valor total das despesas empenhadas no exercício, com recursos do Fundeb, incluindo os recursos da complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, em face do que dispõe o artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB		
Descrição		Valor - R\$
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)		7.398.438,62
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	7.514.021,21	
(C) <i>Superávit financeiro</i> do exercício anterior	269.202,76	
(D) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	
(E) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	
(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B - C - D - E)		7.244.818,45
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)		97,92%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 15, Despesas Empenhadas – Peça 144 (fl. 77), Despesas realizadas com Fundeb – Peça 144 (fl. 90), Relatório Analítico Educação – Peça 147 e Prestação de Contas do exercício anterior.

Nota 1: na linha c foi utilizado o superávit do Fundeb apresentado pelo município no exercício anterior, uma vez que o resultado apresentado no balancete contábil foi maior que o saldo a empenhar naquele exercício.

Nota 2: Recursos recebidos a título do FUNDEB considerando a dedução da receita de complementação da União.

Diante disso, em conclusão, verifica-se que foi atendida a norma do parágrafo 3º do artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, relativamente à aplicação mínima de 90% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2021.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Conforme disposto no artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20, o município deve aplicar, no mínimo, 70% do total dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo os referentes à complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço. São considerados profissionais da educação básica

aqueles definidos no inciso II do § 1º do artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20 c/c a Lei Federal n. 14.276/21, a saber: profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissional de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

Demonstro, no quadro a seguir, as aplicações de recursos no pagamento da remuneração profissionais da educação básica, efetuados pelo município em 2021:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)	7.398.438,62
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	6.808.273,80
(C) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais da educação básica	0,00
(D) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00
(E) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais da educação básica (B - C - D)	6.808.273,80
(F) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (E/A)x100	92,02%

Fonte: despesas realizadas com Fundeb –Peça 144 (fl. 90), Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 –Peça 15 e Transferências STN Fundeb – Peça 153.

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

Conforme se observa, o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20 c/c a Lei Federal n. 14.276/21, tendo aplicado **92,02%** destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais da educação.

e) Resultado financeiro para 2021

Com o objetivo de verificar a existência de recursos suficientes para promover a abertura de crédito adicional referente ao saldo a empenhar no exercício seguinte, a disponibilidade financeira na conta Fundeb ao fim do exercício foi aferida no quadro a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB

Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12/2021	153.620,14
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	153.620,17
(C) Resultado apurado (A - B)	-0,03

Fonte: Balancete contábil do FUNDEB- Peça 69 e quadro anterior.

Nota: a diferença no valor do resultado apurado (- R\$ 0,03) foi considerada imaterial na análise.

A aferição desse preceito consta do relatório instrutivo, nos seguintes termos:

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

Destaco, por fim, que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (peça 78), sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I do § 2º do artigo 33 da Lei Federal n. 14.113/20, foi *favorável* à aprovação das contas e a execução financeira dos recursos do Fundeb para o exercício social do ano de 2021.

2.4 GASTOS COM SAÚDE

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

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2021, com as receitas definidas na Lei Complementar n. 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	

(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	38.930.798,81
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.040.689,99
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	37.890.108,82
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	9.692.511,20
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	293.571,88
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	9.986.083,08
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	26,36%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 15, quadro anterior, Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 89, Relatório Analítico Saúde – Peça 148 e Documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – Peças 149 e 150.

Nota: as Emendas Constitucionais n.º 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro de cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 08/07/2021 e 09/12/2021. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III, da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

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

Destaco, também, que Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer acostado aos autos como peça 90, **opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n. 8.080/90 c/c § 1º do artigo 36 da Lei Complementar n. 141/12.**

Em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n. 141/12, o Executivo Municipal realizou **audiências públicas** em que o gestor do SUS no município apresentou relatório referente ao quadrimestre anterior, tendo o corpo instrutivo sumarizado toda a situação no quadro a seguir:

PERÍODO AVALIADO	AUDIÊNCIAS PREVISTAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	SITUAÇÃO AUDIÊNCIAS	COMPROVANTES DE CHAMAMENTO
------------------	----------------------	-----------------------	---------------------	----------------------------

3º quadrimestre do exercício anterior	Fevereiro	Fevereiro	Comprovada	Encaminhado
1º quadrimestre do exercício	Maio	Maio	Comprovada	Encaminhado
2º quadrimestre do exercício	Setembro	Setembro	Comprovada	Encaminhado

Fonte: Atas das Audiências Públicas – Peças 91, 92 e 93 e comprovantes de chamamento – Peça 94.

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.

Assim, considerando o preceito constitucional, verifica-se o seguinte limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo:

LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2020	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	427.923,21
1112.04.00 - IRRF	1.166.931,69
1112.08.00 - ITBI	142.354,79
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	230.129,19
Outros Impostos	0,00
1120.00.00 - TAXAS	63.487,88
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	0,00
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	0,00
SUBTOTAL (A)	2.030.826,76
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	10.150.122,13
1721.01.05 - ITR	8.515,55
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	17.852.599,11
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	381.298,55

1722.01.04 - IPI - Exportação	506.561,71
1722.01.13 - CIDE	16.741,53
SUBTOTAL (B)	28.915.838,58
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	125.532,81
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	30.821.132,53
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	2.157.479,28
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2021 (F + G)	2.157.479,28

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 do exercício anterior Peça 110 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 28.

Nota 1: nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

Nota 2: A Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP não foi considerada na base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal, conforme a decisão proferida no Processo TCE-RJ n. 216.281-7/2019.

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

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

R\$			
Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse recebido acima do limite (D) = (B - C) - (A)
2.157.479,28	2.156.265,34	374.000,00	0,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 33 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 111.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária, o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2020 era de R\$2.156.265,34. Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se o repasse em igual montante (antes do valor devolvido ao Poder Executivo), tendo sido observado o previsto no orçamento final da Câmara e no inciso III do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Orçamento final da Câmara (B)	Repasse recebido (C)	Valor devolvido ao Poder Executivo (D)	Repasse apurado após devolução (E) = (C) - (D)
2.157.479,28	2.156.265,34	2.156.265,34	374.000,00	1.782.265,34

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 33, Balanço Orçamentário da Câmara da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 32 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 111.

2.6 APLICAÇÕES DOS RECURSOS PROVENIENTES DE ROYALTIES

Como de conhecimento geral, os recursos provenientes de *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente federativo (artigo 8º da Lei Federal n. 7.990/1989), excetuando-se aquelas dívidas com a União e suas entidades e o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal n. 12.858/2013). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal n. 10.195/2001).

Mais recentemente, a Lei Federal n. 13.885/2019, que regulamentou a transferência da União para os municípios das receitas de *royalties* decorrentes da cessão onerosa prevista na Lei Federal n. 12.276/2010, estabeleceu que tais recursos devem ser destinados, alternativamente, para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimentos.

Pois bem. A partir da análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas de *royalties* recebidas pelo ente municipal em 2021:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			12.835.205,00
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		12.835.205,00	

Royalties pela produção (até 5% da produção)	12.591.507,55		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	243.697,45		
II - Transferência do Estado			1.999.688,72
III - Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			14.834.893,72
V - Aplicações financeiras			54.774,29
VI - Total das receitas (IV + V)			14.889.668,01

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 - Peça 15.

Nota: o valor da receita total consignado no quadro acima não contempla eventuais valores arrecadados decorrentes de *royalties* recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal n. 13.885/19.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		11.853.067,87
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	11.853.067,87	
II - Despesas de capital		1.448.803,06
Investimentos	1.448.803,06	
Amortização de dívida	0,00	
Outras despesas de capital	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		13.301.870,93

Fonte: Despesas na fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa, Peça 144 (fl. 110).

Nota: Foi somado ao total das despesas com *Royalties* informado na Peça 144, fl. 110 (R\$ 13.066.432,91), o valor de R\$ 235.438,02, relativo à despesa com a fonte do pré-sal (Peça 144, fl. 116) em Outras Despesas Correntes, de forma que o valor total guardasse paridade com aquele registrado pelo município no demonstrativo *Royalties* Analítico Educação (Peça 156), de R\$ 13.301.870,93.

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal n. 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais n. 10.195/01 e n. 12.858/13.

2.6.1 Aplicações dos recursos dos *Royalties* decorrentes da Lei Federal n. 12.858/2013

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

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos citados percentuais de recursos de *royalties* referentes ao exercício de 2021:

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n. 12.858/2013	625.834,13
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	156.458,53
Aplicação de Recursos na Saúde	67.629,01
% aplicado em Saúde	10,81%
Saldo a aplicar	88.829,52
Aplicação Mínima na Educação – 75%	469.375,60
Aplicação de Recursos na Educação	164.209,78
% aplicado em Educação	26,24%
Saldo a aplicar	305.165,82

Fonte: Modelo 21 - *Royalties* Lei n. 12.858/13, Peça 106.

Acerca da não aplicação integral dos recursos de *royalties* da L.F. n. 12.858/2013, o corpo instrutivo teceu as seguintes considerações:

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou 10,81% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13 na saúde e 26,24% na educação, não atendendo integralmente ao disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

No entanto, considerando que a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações prevista na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado no exercício seguinte, tal fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 2**.

Cumpra registrar que na Prestação de Contas de Governo dos exercícios anteriores, o E. Plenário desta Corte determinou que o jurisdicionado aplicasse, além dos recursos recebidos no exercício, os valores não aplicados nos exercícios anteriores, a saber:

Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal			
Descrição	Saldo a Aplicar de	Saldo Excedente	Saldo de Exercícios
	Exercícios Anteriores	Aplicado em 2021	Anteriores a Aplicar
	(A)	(B)	em 2022 (A - B)
Em Saúde	10.263,15	0,00	10.263,15
Em Educação	214.571,21	0,00	214.571,21

Fonte: Prestação de Contas TCE-RJ n.º 206.622-3/2019, 207.211-2/2020, 207.528-5/2021 e Modelo 21 - Royalties Lei n. 12.858/13, Peça 106.

Nota: O saldo a aplicar contempla os valores dos exercícios de 2018, 2019 e 2020, a saber:

SAÚDE	
Exercício	R\$
2018	0,00
2019	0,00
2020	10.263,15
TOTAL	10.263,15
EDUCAÇÃO	
Exercício	R\$
2018	92.575,88
2019	98.779,48
2020	23.215,85
TOTAL	214.571,21

Fonte:

Prestação de Contas TCE-RJ n. 206.622-3/2019 (fl. 1519 - PCGM 2018)

Prestação de Contas TCE-RJ n. 207.211-2/2020 (fls. 2222/2224 - PCGM 2019)

Prestação de Contas TCE-RJ n. 207.528-5/2021 (fls. 1862/1863 - PCGM 2020)

Não houve atendimento à referida determinação, uma vez que, no exercício de 2021, não foi aplicado em educação recursos em montante superior ao percentual de 75%, a fim de cobrir os valores não aplicados em exercícios anteriores. Resta, portanto, saldo a aplicar em educação no valor de R\$ 214.571,21, referente aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Não houve atendimento à referida determinação, uma vez que, no exercício de 2021, não foi aplicado em saúde recursos em montante superior ao percentual de 25%, a fim de cobrir os valores não aplicados em exercícios anteriores. Resta, portanto, saldo a aplicar em saúde no valor de R\$ 10.263,15, referente ao exercício de 2020.

Esse fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 3**.

Por fim, deve ser destacado que em sessão de 13/07/2022, ao apreciar o Processo TCE-RJ n. 209.516-6/21, relativo à consulta sobre a possibilidade de utilização de recursos provenientes de repasses de *royalties* de petróleo para pagamento de despesas previdenciárias de aporte, alíquota suplementar, parcelamentos e alíquota patronal, formulada pelo Instituto de Previdência de Paraíba do

Sul - PREVSUL, o Plenário do TCE firmou novo entendimento acerca da utilização de recursos provenientes de repasses de *royalties* de petróleo para pagamento de despesas com pessoal e previdenciárias, revogando, também, a tese proferida na consulta cadastrada como processo TCE-RJ n. 209.143-9/06, segundo a qual a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS, poderia ser custeada com recursos de *royalties*. Confira-se o excerto da decisão, que consignou as novas teses:

2.1. excetuada a hipótese prevista no art. 8º, §1º, inciso II, da Lei Federal n. 7.990/89, as despesas de pessoal com servidores efetivos, cargos em comissão, agentes políticos e prestadores de serviços terceirizados, que tenham por objetivo substituir servidores, incluídas as contribuições previdenciárias patronais, são consideradas como despesas com quadro permanente de pessoal e não podem ser custeadas com os recursos das compensações financeiras previstas na Lei Federal n. 7.990/89.

2.2. As compensações financeiras podem ser utilizadas para aportes ao fundo de previdência, visando à sua capitalização e equacionamento do déficit atuarial, nos moldes do previsto na Lei n. 7.990/89, art. 8º, § 2º, devendo cumprir as condições previstas no artigo 1º da Portaria MPS n. 746/2011, especialmente quanto à aplicação dos recursos advindos dos aportes para cobertura de *déficit* atuarial pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos.

2.3. Excetuada a hipótese prevista no art. 8º, § 1º, inciso II, da Lei Federal n. 7.990/89, as compensações financeiras não podem ser utilizadas para custeio de contribuição suplementar instituída em plano de equacionamento de *déficit* atuarial por serem consideradas um encargo social, conforme dispõe o art. 18, *caput*, da LRF, ostentando, portanto, natureza de despesa com pessoal, e incidindo, portanto, a vedação contida na Lei n. 7.990/89, art. 8º, *caput*.

2.4. As compensações financeiras não podem ser utilizadas para pagamento de dívidas decorrentes do não recolhimento de contribuições patronais, sob pena de violação ao comando previsto no art. 8º, *caput*, da Lei 7.990/89, que veda a utilização das mesmas para pagamento de dívidas e despesas com pessoal.

Assim, tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, 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 2023, a serem encaminhadas a este Tribunal no exercício de 2024.

(III)

GESTÃO FISCAL

3.1 METAS FISCAIS

Conforme disposto na LRF, 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:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	63.423.359,25	83.008.409,40	
Despesas	63.423.359,25	70.407.383,80	
Resultado primário	-5.551.731,66	7.025.298,90	Atendido
Resultado nominal	-2.890.743,03	11.532.076,10	Atendido
Dívida consolidada líquida	-4.575.946,97	-14.207.608,60	Atendido

Fonte: LDO – Peça 4, Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre (Processo TCE-RJ n. 203.381-9/2022) e Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre (Processo TCE-RJ n. 203.383-7/2022).

Em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n. 101/00, o Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, tendo o corpo instrutivo sumarizado toda a situação no quadro a seguir:

PERÍODO AVALIADO	AUDIÊNCIAS PREVISTAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	SITUAÇÃO AUDIÊNCIAS	COMPROVANTES DE CHAMAMENTO
3º quadrimestre do exercício anterior	Fevereiro	Fevereiro	Comprovada	Encaminhado
1º quadrimestre do exercício	Maio	Maio	Comprovada	Encaminhado
2º quadrimestre do exercício	Setembro	Setembro	Comprovada	Encaminhado

Fonte: Atas das Audiências Públicas – Peça 98; comprovantes de chamamento para a participação nas Audiências Públicas – Peça 99.

(IV)

SÍNTESE CONCLUSIVA

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Varre-Sai, com quatro e ressalvas e correspondentes determinações.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas, Henrique Cunha de Lima, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo do Município de Varre-Sai, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, divergindo pelo acréscimo da ressalva n. 05 no parecer, além de outros entendimentos e medidas que propõe sejam acolhidas pelo Tribunal (parecer datado de 03/11/2022 – peça 161).

Por meio de decisão monocrática datada de 04/11/2022, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário.

Em despacho datado de 22/11//2022 (peça 168), a Coordenadoria de Prazos e Diligências – CPR encaminha os autos a meu Gabinete, em impulso oficial.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

<i>Item</i>	<i>Situação</i>
<i>Créditos adicionais</i>	<i>Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos</i>
<i>Resultado Orçamentário</i>	<i>Consolidado: superávit de R\$ 13 milhões Sem o RPPS: R\$ 9 milhões</i>
<i>Resultado Financeiro</i>	<i>Consolidado: superávit de R\$ 78 milhões Sem o RPPS: superávit de R\$ 15 milhões</i>
<i>Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)</i>	<i>-19,12% no 3º quadrimestre de 2021</i>
<i>Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)</i>	<i>42,75% no 3º quadrimestre de 2021</i>

<i>MDE (mínimo de 25% dos impostos)</i>	<i>28,55%</i>
<i>Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 70%)</i>	<i>92,02%</i>
<i>Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 90%)</i>	<i>97,92%</i>
<i>Saúde (mínimo 15% dos impostos)</i>	<i>26,36%</i>
<i>Artigo 29-A</i>	<i>O montante transferido à Câmara respeitou o limite constitucional.</i>
<i>Royalties</i>	<i>Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria</i>

(V)

DISPOSITIVO DO VOTO

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

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional n. 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio de Janeiro;

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

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

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

CONSIDERANDO que o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal (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 26 da Lei Federal n. 14.113/20 (70% dos recursos anuais totais do FUNDEB);

CONSIDERANDO que foram aplicados recursos do FUNDEB em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20 (90% 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 n. 141/12 (15% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo);

CONSIDERANDO que o Poder Executivo cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n. 101/2000 (54%);

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

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal n. 7.990/89 e posteriores alterações;

VOTO:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Varre-Sai, Senhor **SILVESTRE JOSÉ GORINI**, referentes ao exercício de 2021, com as **RESSALVAS** e **DETERMINAÇÕES** descritas a seguir:

RESSALVA N. 1

Despesas classificadas na função 12 – Educação, que não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, uma vez que se referem a gastos em outra Função.

DETERMINAÇÃO N. 1

Observar a correta classificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em atendimento aos artigos 70 e 71 da Lei n. 9.394/96.

RESSALVA N. 2

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

DETERMINAÇÃO N. 2

Observar a aplicação, no exercício, dos recursos recebidos dos *royalties* decorrentes da Lei Federal n. 12.858/13.

RESSALVA N. 3

O Poder Executivo não aplicou integralmente os recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n. 12.858/13, recebidos em exercícios anteriores, nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%).

DETERMINAÇÃO N. 3

Observar e comprovar, nas próximas prestações de contas de governo, a devida aplicação dos recursos dos *royalties* nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%) que não tenham sido integralmente aplicadas em exercícios anteriores, conforme estabelece o § 3º do artigo 2º da Lei Federal n. 12.858/13.

RESSALVA N. 4

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

DETERMINAÇÃO N. 4

Providenciar para que, quando do envio das próximas contas de governo, o Certificado de Auditoria, emitido pelo órgão central de controle interno, contenha parecer conclusivo, sobre a regularidade ou irregularidade das contas.

RESSALVA N. 5

Ausência de ampla divulgação dos elementos que compõem as prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo bem como os relatórios analíticos e respectivos pareceres prévios deste Tribunal, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC n. 101/00.

DETERMINAÇÃO N. 5

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

RECOMENDAÇÃO

Para que o Município atente para a necessidade de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do Ideb.

II – pela COMUNICAÇÃO ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Varre-Sai, para que:

(i) 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**;

(ii) tome ciência quanto à necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal, para que todas as unidades administrativas enviem tempestivamente, via sistema Sigfis, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n. 312/20;

(iii) tome ciência da recente decisão deste Tribunal, de 13/07/2022, proferida no processo TCE-RJ n. 209.516-6/21, que firmou entendimento desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (*royalties*) previstas na Lei Federal n. 7.990/89, assim como da revogação da tese fixada na decisão plenária de 14/12/2006, proferida na consulta como Processo TCE-RJ n. 219.143-9/06.

III – pela COMUNICAÇÃO ao Senhor Silvestre José Gorini, atual Prefeito Municipal de Varre-Sai, para que seja alertado:

(i) quanto à recente decisão deste Tribunal, de 13/07/2022, proferida no processo TCE-RJ n. 209.516-6/21, que firmou entendimento desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (*royalties*) previstas na Lei Federal n. 7.990/89, assim como da revogação da tese fixada na decisão plenária de 14/12/2006, proferida na consulta como Processo TCE-RJ n. 219.143-9/06;

(ii) quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, de forma a atender o estabelecido no artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII do artigo 37 da CRFB, pois o Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas;

(iii) quanto à necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal para que todas as unidades administrativas enviem, tempestivamente, via sistema Sigfis, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n. 312/2020;

IV – pela **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Varre-Sai, 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;**

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

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente