



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ACÓRDÃO Nº 59516/2021-PLEN**

- 1 - PROCESSO:** 220802-4/2021
- 2 - NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL
- 3 - INTERESSADO:** ELDERSON FERREIRA DA SILVA
- 4 - UNIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
- 5 - RELATOR :** RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
- 6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** HENRIQUE CUNHA DE LIMA
- 7 - ÓRGÃO DECISÓRIO:** Plenário
- 8 - ACÓRDÃO:**
- Vistos, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do Plenário, por unanimidade, por EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO com DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÃO, COMUNICAÇÃO, EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO e ARQUIVAMENTO, nos exatos termos do voto do relator.
- 09- ATA Nº:** 43
- 10 - DATA DA SESSÃO:** 01 de dezembro de 2021

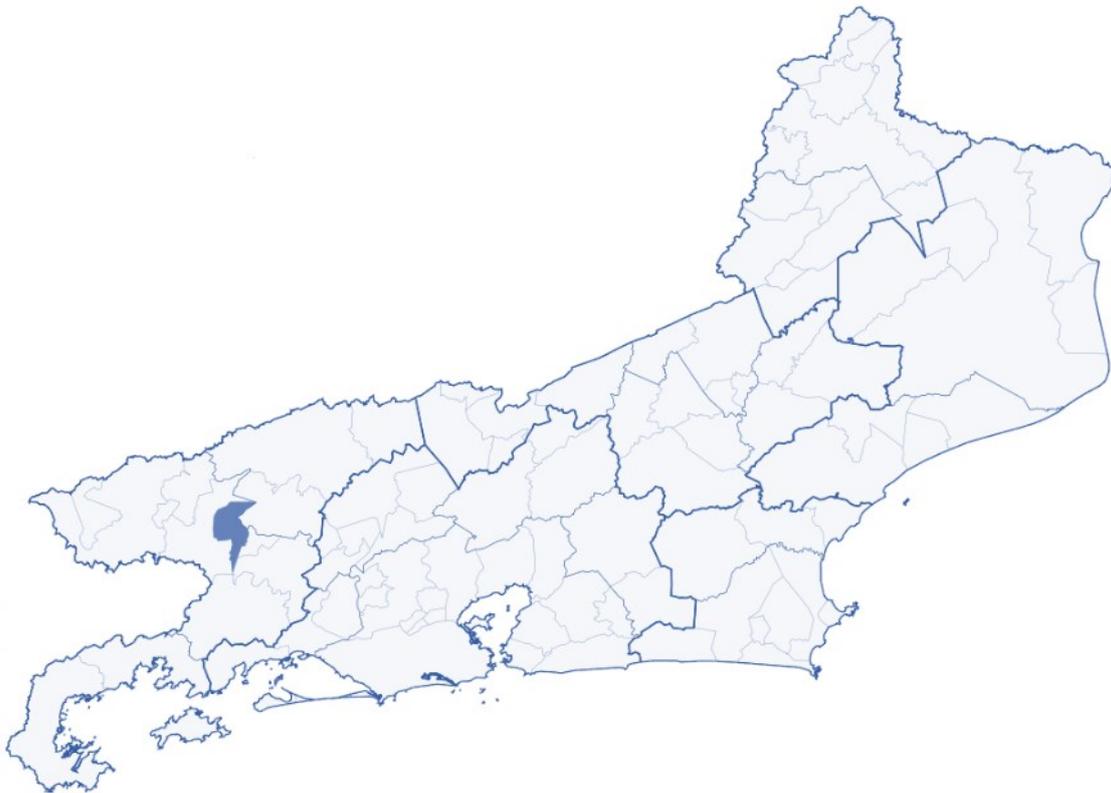
**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
Relator  
Presidente

**HENRIQUE CUNHA DE LIMA**  
Procurador-Geral de Contas

# PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: 273.012

Orçamento: 1,43 bilhões

---

**LISTA DE TABELAS**

<i>Tabela 1 - Relatório de Gestão Fiscal .....</i>	<i>13</i>
<i>Tabela 2 - Limite de Crédito Suplementar .....</i>	<i>14</i>
<i>Tabela 3 - Suplementação ao Orçamento .....</i>	<i>15</i>
<i>Tabela 4 - Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS) .....</i>	<i>16</i>
<i>Tabela 5 – Alterações Orçamentárias .....</i>	<i>18</i>
<i>Tabela 6 - Previsão/Arrecadação no Exercício de 2020 .....</i>	<i>18</i>
<i>Tabela 7 - Execução Orçamentária da Despesa .....</i>	<i>19</i>
<i>Tabela 8 - Restos a Pagar .....</i>	<i>20</i>
<i>Tabela 9 - Resultado Orçamentário .....</i>	<i>21</i>
<i>Tabela 10 - Apuração do Superávit/Déficit Financeiro.....</i>	<i>23</i>
<i>Tabela 11 - Evolução do Resultado Financeiro.....</i>	<i>26</i>
<i>Tabela 12 - Resultado Previdenciário.....</i>	<i>26</i>
<i>Tabela 13 - Contribuição ao RPPS .....</i>	<i>30</i>
<i>Tabela 14 - Parcelamento junto ao RPPS .....</i>	<i>31</i>
<i>Tabela 15 - Evolução da Dívida Consolidada.....</i>	<i>42</i>
<i>Tabela 16 - Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal.....</i>	<i>45</i>
<i>Tabela 17 - Gastos que Não Devem Ser Considerados Para apuração do Cumprimento dos Limites com Educação ....</i>	<i>50</i>
<i>Tabela 18 - Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020 .....</i>	<i>51</i>
<i>Tabela 19 - Despesa com Educação .....</i>	<i>53</i>
<i>Tabela 20 - Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais .....</i>	<i>53</i>
<i>Tabela 21 - Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica .....</i>	<i>54</i>
<i>Tabela 22 - Resultado das Transferências do Fundeb .....</i>	<i>59</i>
<i>Tabela 23 - Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério .....</i>	<i>59</i>
<i>Tabela 24 - Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb .....</i>	<i>61</i>
<i>Tabela 25 - Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2021 .....</i>	<i>62</i>
<i>Tabela 26 - Sigfis X Contabilidade Saúde .....</i>	<i>66</i>
<i>Tabela 27 - Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020 .....</i>	<i>66</i>
<i>Tabela 28 - Gastos que Não São Considerados como ações e serviços públicos.....</i>	<i>67</i>
<i>Tabela 29 - Gastos com Saúde por Natureza de Despesa .....</i>	<i>67</i>
<i>Tabela 30 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPs.....</i>	<i>69</i>
<i>Tabela 31 – Limite Mínimo Estabelecido por Lei Orgânica .....</i>	<i>70</i>
<i>Tabela 32 – Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019 .....</i>	<i>71</i>
<i>Tabela 33 – Repasse Permitido x Repasse Recebido .....</i>	<i>73</i>
<i>Tabela 34 – Orçamentação e Execução do Repasse .....</i>	<i>73</i>
<i>Tabela 35 – Unidades Gestoras.....</i>	<i>76</i>

---

<i>Tabela 36 – Balanço Patrimonial x SIGFIS/Del. 248/08.....</i>	<i>79</i>
<i>Tabela 37 – Comparativo Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar .....</i>	<i>80</i>
<i>Tabela 38 – Comparativo Avaliação Art. 42, LRF .....</i>	<i>81</i>
<i>Tabela 39 – Receitas de Royalties .....</i>	<i>84</i>
<i>Tabela 40 – Receitas de Royalties - Lei nº 12.858/13 .....</i>	<i>84</i>
<i>Tabela 41 – Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties.....</i>	<i>85</i>
<i>Tabela 42 – Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 12.858/13 .....</i>	<i>89</i>
<i>Tabela 43 – Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 13.885/19 .....</i>	<i>93</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>RELATÓRIO</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>VOTO</b>	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>Introdução</b>	<b>11</b>
<b>2.2</b>	<b>Aspectos Formais</b>	<b>12</b>
2.2.1	Prazo de Envio da Prestação de Contas	12
2.2.2	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	12
<b>2.3</b>	<b>Demonstrativos Fiscais</b>	<b>13</b>
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	13
<b>2.4</b>	<b>Execução Orçamentária</b>	<b>14</b>
2.4.1	Lei Orçamentária Anual (LOA)	14
2.4.2	Alterações Orçamentárias	15
2.4.3	Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais	16
2.4.4	Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias	17
<b>2.5</b>	<b>Receitas</b>	<b>18</b>
2.5.1	Receita Arrecadada <i>versus</i> Receita Prevista	18
2.5.2	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	19
<b>2.6</b>	<b>Despesas</b>	<b>19</b>
2.6.1	Execução Orçamentária da Despesa	19
2.6.2	Resultado Orçamentário	21
2.6.3	Resultado Financeiro	22
<b>2.7</b>	<b>Previdência</b>	<b>26</b>
2.7.1	Resultado Previdenciário	26
2.7.2	Contribuições Previdenciárias	29
2.7.3	Certificado de Regularidade Previdenciária	34
2.7.4	Emenda Constitucional nº 103/19	37
<b>2.8</b>	<b>Limites Constitucionais e Legais</b>	<b>42</b>
2.8.1	Dívida Consolidada ou Fundada	42
2.8.2	Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	44
2.8.3	Concessão de Garantia	44
2.8.4	Alienação de Ativos	44
2.8.5	Despesas com Pessoal	45

---

2.8.6	Despesas com Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato _____	45
2.8.7	Educação _____	46
2.8.8	Saúde _____	64
2.8.9	Repasso Financeiro para a Câmara Municipal _____	71
<b>2.9</b>	<b>Verificação quanto ao cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF 75</b>	
2.9.1	Aspectos Formais _____	76
2.9.2	Dos Resultados _____	77
2.9.3	Mudança de Metodologia na Apuração do Cumprimento do Art. 42 da LRF _____	82
<b>2.10</b>	<b>Demais Aspectos Relevantes _____</b>	<b>83</b>
2.10.1	<i>Royalties</i> _____	83
2.10.2	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) _____	93
<b>2.11</b>	<b>Controle Interno _____</b>	<b>94</b>
2.11.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior _____	95
2.11.2	Certificado de Auditoria _____	96
<b>2.12</b>	<b>Transparência na Gestão Fiscal _____</b> Erro! Indicador não definido.	
<b>3</b>	<b>CONCLUSÃO E VOTO _____</b>	<b>97</b>

## 1 RELATÓRIO

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 220.802-4/21  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020  
**GESTOR:** ELDERSON FERREIRA DA SILVA – PREFEITO MUNICIPAL

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

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

A documentação da Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (2ª CAC) formalizou Ofício Regularizador

(Processo TCE-RJ nº 221.393-0/21), apreciado por esta Corte em Sessão Plenária Virtual de 12/07/2021 a 17/07/2021.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os elementos necessários à instrução do feito, constituindo o Documento TCE-RJ nº 29.962-7/21.

Na sequência, após a conclusão de sua primeira análise, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Volta Redonda relativas ao exercício de 2020, em face das Irregularidades a seguir reproduzidas:

#### **IRREGULARIDADE Nº 01**

*Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$7.843.493,48, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.*

#### **IRREGULARIDADE Nº 02**

*Déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2020, término do mandato, culminou com o montante de R\$280.038.324,90, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.*

#### **IRREGULARIDADE Nº 03**

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

#### **IRREGULARIDADE Nº 04**

*O superávit financeiro do Fundeb exercício de 2020 apurado na presente prestação de contas (R\$5.587.195,66) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do Fundo (R\$1.702.116,70), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$3.885.078,96, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.*

#### **IRREGULARIDADE Nº 05**

*O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$32.250.000,00, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$33.000.000,00), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.*

#### **IRREGULARIDADE Nº 06**

*Não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou*

*que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2020, uma insuficiência de caixa no montante de R\$274.769.929,83.*

#### **IRREGULARIDADE Nº 07**

*Foi constatado o pagamento de despesas com pessoal e dívida à conta de recursos das parcelas de royalties da produção, não excetuadas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13, resultando em despesas vedadas pelo artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89.*

#### **IRREGULARIDADE Nº 08**

*O Poder Executivo não aplicou nenhuma parcela dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.*

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (MPC) manifestou-se, igualmente, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Volta Redonda — estando parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo —, opinando por qualificar como Irregularidade as Improriedades n.ºs 5, 6, 7 e 8 sugeridas pelo Corpo Instrutivo, que passam a constar da Irregularidade n.º 3, letras “c”, “d” e “e”, e Irregularidade n.º 8 de seu parecer, além de entender como Improriedade a Irregularidade n.º 8 apontada pelo Corpo Instrutivo, conforme abaixo transcrito:

#### **IRREGULARIDADE Nº 03**

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

*a) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária retida dos servidores, competências mensais do exercício de 2020, devida ao Regime Próprio de*

*Previdência de Social – RPPS (valores não recolhidos R\$1.928.965,38);*

*b) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária parte patronal, competências mensais do exercício de 2020, devida ao Regime Próprio de Previdência de Social – RPPS (valores não recolhidos R\$2.161.250,12);*

*c) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$81.351.004,25, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;*

*d) Ausência de comprovação de que a Administração Municipal tenha adotada em 2020 um plano de amortização proposto na avaliação atuarial para a cobertura do déficit - contribuição suplementar em forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos - a serem implementados através de lei municipal, nos termos dos artigos 54 e 55 da Portaria nº 464/2018 do MF.*

*e) Não obtenção, pela via administrativa, do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do Regime Próprio de Previdência Social do Município no exercício de 2020, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.*

#### **IRREGULARIDADE N.º 08**

*O Município não encaminhou o Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (MODELO 24), inviabilizando, desta forma, verificar se houve o regular recolhimento ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) da contribuição previdenciária devida no exercício de 2020. Ressalta-se que o não recolhimento da contribuição previdenciária descontada do segurado e patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), descumprindo as regras estabelecidas nos artigos 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88 e o disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei Federal nº 8.212/91, contraria o caráter contributivo e solidário do RGPS, submete o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, sujeita-o a receber apontamentos e restrições no CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias) - o que desqualifica o Município para receber transferências voluntárias da União -, possibilita o bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160 e parágrafo único, inciso I da CRFB/88, e pode, ainda, ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos.*

Ademais, o MPC sugeriu, em seu parecer, a inclusão da seguinte Impropriedade, com a consequente Determinação:

#### **IMPROPRIEDADE N.º 20**

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

#### **DETERMINAÇÃO N.º 28**

*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 101/00.*

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

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

Concluída a análise pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) e pelo Ministério Público de Contas, em Decisão Monocrática de 18/08/2021, mediante Comunicação, concedi aos responsáveis a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se assim julgassem necessário, apresentassem defesa, nos termos do art. 45, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Atendendo aos termos da referida Comunicação, o então Prefeito Municipal, Sr. Elderson Ferreira da Silva, cientificado da Decisão, protocolizou, tempestivamente, em 05/11/2021, o Documento TCE-RJ nº 38.766-6/21.

Em prosseguimento, a 2ª CAC mantém o seu entendimento quanto à emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município, e o Ministério Público de Contas, opina, novamente, pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município.

Ressalto que a apreciação, por este Relator, das razões de defesa apresentadas pelo Prefeito, quanto às Irregularidades inicialmente apontadas, dar-se-á na forma dos itens 2.6.1.1; 2.6.3; 2.7.1.2; 2.7.2; 2.7.3; 2.8.7.9.4; 2.8.9.2; 2.9.2.5.2; 2.10.1.3; e 2.10.1.3.1 deste Voto.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 25/11/2021.

**É o Relatório. Passo ao meu Voto.**

## 2 VOTO

### 2.1 Introdução

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

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

Dessa forma, cabe ao Tribunal de Contas a apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo, avaliando sua conformidade às leis e às normas, por meio da análise dos dados e das informações apresentados, dos Relatórios Orçamentários, dos Demonstrativos Contábeis e da manifestação do Controle Interno<sup>1</sup>.

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

Por fim, os Tribunais de Contas viabilizam o controle democrático das Prestações de Contas de Governo, quando correlacionam o planejamento orçamentário com sua efetiva execução, atribuindo ao gestor a responsabilidade

<sup>1</sup> “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

democrática e compatibilizando a qualidade do gasto público com os anseios da sociedade, não olvidando, ainda, a publicação dos resultados dessas avaliações.

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

## 2.2 Aspectos Formais

### 2.2.1 Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas em exame foi encaminhada em 22/06/2021, portanto, de forma **intempestiva**, fora do prazo de 60 (sessenta) dias fixado constitucionalmente, contados da abertura da sessão legislativa.

### 2.2.2 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

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

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

## 2.3 Demonstrativos Fiscais

### 2.3.1 Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

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

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

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

#### 2.3.1.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

Foi constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município, tendo em vista a análise do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre (Processo TCE-RJ nº 201.691-6/21).

#### 2.3.1.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

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

**Tabela 1 - Relatório de Gestão Fiscal**

Relatório de Gestão Fiscal – RGF	
Descrição	Processo TCE-RJ n.º
1º quadrimestre	216.698-9/20

2º quadrimestre	228.502-0/20
3º quadrimestre	201.693-4/21

## 2.4 Execução Orçamentária

### 2.4.1 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município para o exercício de 2020, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 5.676/20, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 1,33 bilhões, contemplando os Poderes Legislativo e Executivo municipais, neste incluído seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

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

#### 2.4.1.1 Autorização para a Abertura de Créditos Adicionais

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

**Tabela 2 - Limite de Crédito Suplementar**

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	1.338.000.000,00
Limite para abertura de créditos suplementares 15,00%	200.700.000,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 5308/5413.

## 2.4.2 Alterações Orçamentárias

### 2.4.2.1 Autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual nº 5.676/20 estabelece, em seu art. 8º, a autorização para abertura de créditos adicionais nos seguintes termos, *in verbis*:

*Art. 8º Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 15% (quinze por cento), do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos, criando, se necessário, fontes de recursos e elementos de despesas, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:*

*I -anulação parcial ou total de dotações;*

*II -incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço;*

*III -excesso de arrecadação em bases constantes;*

*IV -convênios celebrados com os Governos Federal ou Estadual;*

*V-reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no artigo 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

Em prosseguimento, o Corpo Instrutivo elaborou tabela com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 182,63 milhões, encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme, resumidamente, é apresentado a seguir:

**Tabela 3 - Suplementação ao Orçamento**

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	173.490.957,46
		Excesso - Outros	7.171.024,89
		Superávit	1.977.959,87
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>182.639.942,22</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00

(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)	<b>182.639.942,22</b>
(D) Limite autorizado na LOA	200.700.000,00
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 9/96 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro Quadro A.1 – fls. 156/162; 5414/5420.

#### 2.4.2.2 Autorizados por Leis Específicas

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

Todavia, o Corpo Instrutivo verifica que os atos de abertura de créditos adicionais suplementares nºs 10.322, 10.344, 10.366 e 10.440, da Câmara Municipal de Volta Redonda, não foram encaminhados pelo jurisdicionado, tendo sido extraídos do *site* da Prefeitura e anexados aos presentes autos às fls. 10819/10888. Assim sendo, acompanho as instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

#### 2.4.3 Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais

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

**Tabela 4 - Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)**

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	1.012.883.820,28
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>1.012.883.820,28</b>
IV - Despesas empenhadas	953.290.479,01
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00

<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>953.290.479,01</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>59.593.341,27</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2019, processo TCE-RJ nº.216.697-5/20; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 5922/5938 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.1654/1658; 5916/5920; 5940/5950, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 4324/4330 e 9584/9590 e Balanço financeiro do RPPS – fls. 4332 e 9592.

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

#### 2.4.3.1 Créditos Adicionais Extraordinários Abertos

Durante o exercício foram abertos os seguintes Créditos Adicionais Extraordinários:

DECRETO Nº	FLS.	VALOR (R\$)	CIÊNCIA DA CÂMARA
16.269	10894/10897	30.869.019,13	Fls. 5491
16.298	10902/10903	7.600.000,00	Fls. 5491
16.307	10906	1.747.365,94	Fls. 5491
16.312	10928/10929	941.464,00	Fls. 5491
16.294	10898/10901	941.335,46	Fls. 5491
16.354	10930/10931	7.049.969,27	Fls. 5491
16.369	10932	1.195.188,03	Fls. 5491
16.135	10892/10893	7.122.860,54	Fls. 5493
<b>TOTAL</b>		<b>49.149.153,80</b>	

Fonte: Quadro A.2 – fls. 163/168; 5421/5426 e 10560. Documentos de comprovantes de entrega às fls. 229/238 e 5487/5496.

Nota: Os decretos foram obtidos do sítio eletrônico da prefeitura municipal e anexados aos presentes autos.

Compulsando os autos, verifico que há comprovação de que a Câmara Municipal tomou ciência dos supramencionados Decretos, em observância à regra insculpida no art. 44 da Lei nº 4.320/64.

#### 2.4.4 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 1,43 bilhões, conforme demonstrado na tabela seguinte:

**Tabela 5 – Alterações Orçamentárias**

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	<b>1.338.000.000,00</b>
(B) Alterações:	358.001.338,61
Créditos extraordinários	57.467.202,37
Créditos suplementares	297.164.110,61
Créditos especiais	3.370.025,63
(C) Anulações de dotações	265.421.446,32
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>1.430.579.892,29</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	1.431.799.280,98
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>-1.219.388,69</b>

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1654/1658; 5916/5920; 5940/5950, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 156/162; 5414/5420 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 163/168; 5421/5426.

O montante do orçamento final apurado não guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada - Consolidado). Nesse sentido, faço contar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

## 2.5 Receitas

### 2.5.1 Receita Arrecadada versus Receita Prevista

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2020, tendo por parâmetro a previsão inicial, resultou em uma insuficiência de arrecadação no montante de R\$ 291,25 milhões, conforme tabela a seguir:

**Tabela 6 - Previsão/Arrecadação no Exercício de 2020**

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	1.141.729.061,89	1.032.128.612,53	-109.600.449,36	-9,60%
Receitas de capital	190.139.624,00	9.970.179,47	-180.169.444,53	-94,76%
Receita intraorçamentária	13.302.339,00	11.817.356,05	-1.484.982,95	-11,16%
<b>Total</b>	<b>1.345.171.024,89</b>	<b>1.053.916.148,05</b>	<b>-291.254.876,84</b>	<b>-21,65%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5922/5938.  
Nota: nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

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

## 2.5.2 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

## 2.5.3 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

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

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

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

## 2.6 Despesas

### 2.6.1 Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2020 representaram 75,13% das despesas autorizadas, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 356.125.469,95, conforme tabela a seguir:

**Tabela 7 - Execução Orçamentária da Despesa**

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	1.338.000.000,00	1.431.799.280,98	1.075.673.811,03	987.846.455,45	890.299.979,16	75,13%	356.125.469,95

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 5308/5413, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.

1654/1658; 5916/5920; 5940/5950 e/ou Balanço Orçamentário – fls. 1943/1949 e 5956/5962.  
Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

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

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

A tabela seguinte apresenta o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 51,58 milhões:

**Tabela 8 - Restos a Pagar**

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2019				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	32.916.961,98	59.975.929,64	-	42.739.976,09	7.843.493,48	42.309.422,05
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	2.017.774,90	41.426.815,73	26.300.647,00	23.408.858,94	10.558.257,69	9.279.747,51
<b>Total</b>	<b>34.934.736,88</b>	<b>101.402.745,37</b>	<b>26.300.647,00</b>	<b>66.148.835,03</b>	<b>18.401.751,17</b>	<b>51.589.169,56</b>

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1943/1949 e 5956/5962.

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

Observo que o Município possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no valor de R\$ 51.589.169,56, dos quais R\$ 42.309.422,05 são de restos a pagar processados e não processados liquidados, enquanto R\$ 9.279.747,51, de restos a pagar não processados.

Conforme se depreende da análise da tabela 8, houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$7.843.493,48, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, em afronta ao disposto na Lei nº 4.320/64, arts. 62 e 63.

Embora o jurisdicionado alegue que a conduta teria fundamento na Lei Municipal nº 16.489/20 (fls. 10583/10591), alerta o Corpo Instrutivo que tal Lei dispõe sobre o cancelamento de restos a pagar não processados, inexistindo

justificativa para os cancelamentos dos restos a pagar processados.

Após análise das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, o Corpo Instrutivo se manifesta nos seguintes termos:

**Análise:**

*O jurisdicionado encaminha normativos que dispõem sobre o cancelamento de restos a pagar não processados (Decreto n.º 16.489/20) e a instituição de grupo de trabalho para condução do procedimento de cancelamento de restos a pagar prescritos ao final do exercício de 2020 (Portaria CGM n.º 11/20).*

*Não foi enviada a relação dos restos a pagar processados cancelados e documentações comprobatórias que permitam a avaliação das justificativas e fundamentação legal para os cancelamentos. Inexistem nos autos elementos como notas de anulação, notas explicativas consignando os montantes, a motivação: prescrição quinquenal, anulação ou correção.*

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

Dessa forma, em consonância com a análise do Corpo Técnico e parecer do Ministério Público de Contas, concluo que o procedimento adotado se encontra eivado de grave ilegalidade, além de não observar os princípios da transparência, impessoalidade e moralidade administrativa, insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, razão pela qual consigno **Irregularidade** e consequente **Determinação** na conclusão deste Voto.

## 2.6.2 Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A administração municipal, desconsiderando o Regime Próprio de Previdência Social, apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 59,59 milhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

**Tabela 9 - Resultado Orçamentário**

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	1.053.916.148,05	41.032.327,77	1.012.883.820,28
Despesas Realizadas	1.075.673.811,03	122.383.332,02	953.290.479,01
<b>Superávit/Déficit Orçamentário</b>	<b>-21.757.662,98</b>	<b>-81.351.004,25</b>	<b>59.593.341,27</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 5922/5938 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1654/1658; 5916/5920; 5940/5950 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 4324/4330 e 9584/9590.

### 2.6.3 Resultado Financeiro

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

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

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

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

Registro, por oportuno, que, nesse último ano de mandato, será excluído do resultado superávit/déficit financeiro, além dos valores do Instituto de Previdência e da Câmara Municipal, o efeito dos saldos do Ativo e do Passivo financeiros referentes a Convênios, por se tratarem de recursos estritamente vinculados, tendo como base as informações extraídas do Sistema SIGFIS deste Tribunal encaminhadas eletronicamente pela Administração do Município.

Feitas tais considerações iniciais, verifico que o Município apresentou um déficit financeiro de R\$ 280,04 milhões, não sendo considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, conforme apurado na tabela a seguir:

**Tabela 10 - Apuração do Superávit/Déficit Financeiro**

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	223.627.646,99	114.905.023,60	600.099,37	0,00	108.122.524,02
Passivo financeiro	410.608.130,11	21.105.897,03	1.341.384,16	0,00	388.160.848,92
<b>Superávit/Déficit Financeiro</b>	<b>-186.980.483,12</b>	<b>93.799.126,57</b>	<b>-741.284,79</b>	<b>0,00</b>	<b>280.038.324,90</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 10592/10611, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 4334/4340 e 9584/9600 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 4291/4293 e 9549/9551, 10636 e 10889/10991.

**Nota 1:** Balanço Patrimonial da Câmara Municipal retirado do processo de prestação de contas anual de gestão, processo TCE-RJ nº 221.620-1/2021, em virtude de o referido demonstrativo contábil ter sido apresentado de forma incompleta.

**Nota 2:** Devido a inconsistência no quadro dos ativos e passivos, foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$223.627.646,99), confirmado no Balanço Financeiro Consolidado às fls. 694/696 e 5952/5954. No Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados valores dos depósitos (R\$36.270.232,57), dos serviços da dívida (R\$129.371.802,63), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$51.589.169,56) e restos a pagar do exercício (R\$185.373.831,87) evidenciados no anexo 17 (fls. 722 e 5980), totalizando R\$402.605.036,63, antes dos ajustes dos reconhecimentos de dívidas e dos cancelamentos de restos a pagar discriminados na nota a seguir.

**Nota 3:** Ajuste do Passivo Financeiro:

Passivo Financeiro (fls. 722 e 5980)	R\$402.605.036,63
(+) Reconhecimento/Confissão de Dívida Não Empenhada (fls. 11025)	<u>R\$159.600,00</u>
(+) Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (fls. 5962)	<u>R\$7.843.493,48</u>
(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado	– R\$410.608.130,11

Saliento que houve ajuste no passivo financeiro, uma vez que foram identificados Reconhecimento/Confissões de Dívidas não empenhadas no exercício de 2020, assim como cancelamentos de restos a pagar processados, conforme esclarecido pelo Corpo Técnico:

*Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que, conforme planilha “Dívidas Consideradas (art. 42)”, extraída do Sistema SIGFIS/DeI. 248, anexada às fls. 11025, foram identificadas Reconhecimento/Confissões de Dívidas não empenhadas no exercício de 2020 no valor de R\$159.600,00, bem como foi observado cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$7.843.493,48, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 5962, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64, sendo objeto da irregularidade nº 01 anteriormente abordada.*

Prosseguindo, friso que o **déficit** financeiro apurado nestas Contas de

Governo reflete, apenas, o resultado alcançado ao final da gestão, não estando contempladas as demais obrigações contraídas que serão objeto de análise em tópico próprio denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

No tocante ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício, verifico inconsistência nos registros dos valores, uma vez que o resultado final apurado não guarda paridade com a diferença entre o ativo e o passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes.

Isso posto, as inconsistências verificadas na elaboração do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro constarão como item de **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

Ainda com base na tabela *supra*, conclui-se que **não** foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, cumprindo destacar que foram emitidos alertas nas Prestações de Contas de Governo dos exercícios anteriores acerca da emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, diante da persistência da situação deficitária.

Assim, o Corpo Instrutivo, acompanhado pelo Ministério Público de Contas, ao analisar as razões de defesa do responsável, mantém seu entendimento inicial de que a aludida falha deva ser consignada como Irregularidade às contas e apresenta os seguintes apontamentos em sua manifestação:

*Por terem conexão, o responsável apresenta as razões de defesa para a irregularidades n.º 02 e n.º 06 em conjunto.*

[...]

**Análise:**

*Quanto às divergências apontadas de valores do Balanço Patrimonial, foram encaminhadas documentações retificadas pelo jurisdicionado, tendo sido utilizada a última versão às fls. 10592/10611 (arquivo #2476715 de 03/08/2021).*

*Ainda, os registros contábeis, como o Demonstrativo da Dívida Flutuante - Anexo 17, podem refletir ajustes realizados pela Contabilidade. Outrossim, as questões formais em relação à elaboração dos demonstrativos contábeis foram tratadas na instrução inicial do presente processo e materializadas nas impropriedades.*

*A apuração do déficit financeiro efetuada pelo jurisdicionado às fls. 11617/11619, entre outras inconsistências, não levou em consideração o saldo do exercício anterior registrado no Anexo 17, às fls. 5980, do Serviço da Dívida a Pagar de*

R\$126.669.580,87 e o cancelamento de despesas de Restos a Pagar Processados de R\$7.843.493,48 às fls. 5962. Não obstante, ainda o saldo ajustado registra déficit de R\$102.303.342,73.

Assim sendo, apresenta-se a seguir novamente a apuração realizada na instrução inicial (fls. 11288):

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	223.627.646,99	114.905.023,60	600.099,37	0,00	108.122.524,02
Passivo financeiro	410.608.130,11	21.105.897,03	1.341.384,16	0,00	388.160.848,92
<b>Superavit/Deficit Financeiro</b>	<b>-186.980.483,12</b>	<b>93.799.126,57</b>	<b>-741.284,79</b>	<b>0,00</b>	<b>-280.038.324,90</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 10592/10611, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 4334/4340 e 9584/9600 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 4291/4293 e 9549/9551, 10636 e 10889/10991.

Nota 1: Balanço Patrimonial da Câmara Municipal retirado do processo de prestação de contas anual de gestão, processo TCE-RJ nº 221.620-1/2021, em virtude de o referido demonstrativo contábil ter sido apresentado de forma incompleta.

Nota 2: Devido a inconsistência no quadro dos ativos e passivos, foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$223.627.646,99), confirmado no Balanço Financeiro Consolidado às fls. 694/696 e 5952/5954. No Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados valores dos depósitos (R\$36.270.232,57), dos serviços da dívida (R\$129.371.802,63), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$51.589.169,56) e restos a pagar do exercício (R\$185.373.831,87) evidenciados no anexo 17 (fls. 722 e 5980), totalizando R\$402.605.036,63, antes dos ajustes dos reconhecimentos de dívidas e dos cancelamentos de restos a pagar discriminados na nota a seguir.

Nota 3: Ajuste do Passivo Financeiro:

Passivo Financeiro (fls. 722 e 5980)	- R\$402.605.036,63
(+) Reconhecimento/Confissão de Dívida Não Empenhada (fls. 11025)	- R\$159.600,00
(+) Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (fls. 5962)	- R\$7.843.493,48
(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado	- R\$410.608.130,11

Quanto à inconsistência do saldo de restos a pagar no cálculo às fls. 11345, pois o valor de R\$50.990.339,77 a título de “Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020” já comporia o valor de R\$410.448.530,11, a nota explicativa n.º 1 da mencionada instrução esclarece a questão.

A respeito de eventuais divergências de dados do Sigfis, cabe destacar que as informações integrantes do módulo “Término de Mandato” constituem fonte oficial para análise, pelo Tribunal de Contas, do cumprimento das regras a serem observadas pelos agentes públicos no último ano integral do mandato, podendo, se necessário para fins da análise, ser utilizadas outras informações obtidas a partir dos dados disponíveis nos bancos de dados e demais fontes existentes neste Tribunal, de acordo com o §3º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

Assim sendo, em face da exposição, as justificativas apresentadas referentes aos aspectos contábeis não têm o condão de elidir as irregularidades.

**Conclusão:** Dessa forma as referidas irregularidades serão mantidas na conclusão deste relatório.

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

Acolho, ainda, a proposta do Parquet de Contas quanto à emissão de alerta ao atual Prefeito no sentido de que a persistência de déficit financeiro durante a sua gestão poderá acarretar a rejeição das contas no último exercício financeiro do mandato, e faço constar, a esse respeito, **Comunicação** na conclusão deste Voto.

Vale destacar a evolução do resultado do déficit financeiro do Município:

**Tabela 11 - Evolução do Resultado Financeiro**

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2016	2017	2018	2019	2020
-108.677.532,41	-104.244.278,32	-146.490.374,14	-113.168.769,75	-280.038.324,90

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 – Processo TCE-RJ nº 216.697-5/2020 e quadro anterior.

## 2.7 Previdência

### 2.7.1 Resultado Previdenciário

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

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

#### 2.7.1.1 Resultado Financeiro

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64), é apurado um resultado financeiro previdenciário deficitário da ordem de R\$ 81,35 milhões.

**Tabela 12 - Resultado Previdenciário**

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	41.032.327,77
Despesas previdenciárias	122.383.332,02
<b>Déficit</b>	<b>-81.351.004,25</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 4324/4330 e 9584/9590.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

O Ministério Público de Contas destaca que o déficit financeiro

previdenciário apurado, deveria ser qualificado como Irregularidade, em razão da inobservância das regras de gestão previdenciária. No exame das razões de defesa apresentadas, conclui que o jurisdicionado não trouxe nenhum elemento hábil a afastar a referida Irregularidade.

Com relação a esta situação, discordo do posicionamento do MPC, conforme meu entendimento já manifestado nas Prestações de Contas de Governo dos Municípios dos exercícios anteriores, por entender que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial é a causa primordial da ocorrência de vultoso déficit financeiro dos Regimes Próprios de Previdência Social.

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

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

Isto posto, acompanho a manifestação do Corpo Técnico, de modo que a ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos constará como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

#### 2.7.1.2 Resultado Atuarial

O equilíbrio atuarial é alcançado por meio de estudos atuariais periódicos

e a adoção de estratégias para a manutenção das situações superavitárias ou da correção do déficit apresentado.

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

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

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

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

*Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 10713/10771) referente a Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.*

*Conforme evidenciado no relatório, o município possui um **deficit atuarial**. No entanto, o Poder Executivo **não encaminhou** declaração informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit. Ao contrário, consta informação do contador do município, Sr. Paulo Cesar Coutinho da Silva, às fls. 10772/10773, que o Relatório Atuarial não acusou déficit atuarial, tratando-se de um equívoco, em razão de restar evidente no Relatório de Avaliação Atuarial anual a ocorrência de insuficiência financeira do Plano Financeiro na ordem de R\$1.515.762.816,27 ou de R\$2.936.799.958,79 de acordo com a taxa de juros adotada no cálculo atuarial, déficit esse muito superior ao superávit do Plano Previdenciário de R\$7.155.070,82.*

*A ausência desta declaração será objeto da **Impropriedade e Determinação***

**n.º8**

*Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo encaminhou, adicionalmente, declaração (fls. 10476/10477), atestando a inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos e a inexistência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime.*

A esse respeito, o Ministério Público de Contas assim se manifesta:

*Com relação ao resultado da avaliação atuarial, na data focal 31.12.2019, verificamos que foi apurado um déficit acumulado na ordem de R\$1.515.762.816,27 ou de R\$2.936.799.958,79 de acordo com a taxa de juros adotada no cálculo atuarial. **Não consta nesta prestação de contas comprovação de que a Administração Municipal tenha adotada em 2020 um plano de amortização proposto na referida avaliação atuarial para a cobertura do déficit** - contribuição suplementar em forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos - a serem implementados através de lei municipal, nos termos dos artigos 54 e 55 da Portaria nº 464/2018 do MF.*

*Destaca-se que conforme explicitado no tópico 4.5, a seguir, o RPPS municipal apresenta-se sem Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido em 2020 emitido pela via administrativa.*

*Os fatos denunciam que não foram tomadas providências que assegurasse o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, descumprindo as regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 249 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98, artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e nas demais normas pertinentes à boa gestão do Regime Próprio de Previdência Social.*

*Desta forma, ausência de informações é qualificada como item da **Irregularidade nº 03** neste parecer, a ensejar rejeição das contas. Em razão disso, o Parquet excluiu a Improriedade nº 08 (e respectiva Determinação) sugerida na instrução técnica.*

Apresentadas as razões de defesa, o MPC conclui, em relação a essa ocorrência, que o jurisdicionado não trouxe aos autos elementos que pudessem afastar a Irregularidade.

Todavia, diante da análise empreendida, acompanho a manifestação do Corpo Técnico e faço constar, a esse respeito, item de **Improriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

## **2.7.2 Contribuições Previdenciárias**

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

patronal) e dos segurados.

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

**Tabela 13 - Contribuição ao RPPS**

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	11.972.267,03	10.043.301,65	1.928.965,38
Patronal	11.972.804,91	9.811.554,79	2.161.250,12
<b>Total</b>	<b>23.945.071,94</b>	<b>19.854.856,44</b>	<b>4.090.215,50</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – fls. 713/716 e 718/719.

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

Inobstante a falta de regular repasse para o RPPS das contribuições patronais — contrariando o disposto no inciso II do art. 1º da Lei nº 9.717/98 —, o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, suspendeu tal obrigação, mediante autorização por lei municipal específica. No entanto, nestes autos, não restou comprovada a existência de lei municipal autorizativa.

Nesse sentido, trago à baila a manifestação do Corpo Técnico, corroborada pelo Ministério Público de Contas, no que tange à insuficiência do repasse referente à contribuição patronal ao RPPS do Município:

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

[...]

*Dessa forma, o não repasse integral da contribuição retida dos servidores e da contribuição patronal devida, referente aos servidores vinculados ao RPPS, será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 3***

Após análise das razões de defesa, o Corpo Técnico entende não ter sido elidida a Irregularidade, nos seguintes termos:

*Preliminarmente, como assevera o jurisdicionado o demonstrativo fora elaborado em 29/07/2021, existindo campos específicos para informar os valores das competências de 2020 repassadas no exercício seguinte, no caso em 2021. Contudo, até a mencionada data, não se evidenciavam os repasses das contribuições então devidas, inclusive referente à competência de novembro de 2020.*

*Assim, vislumbra-se que o teor do arazoado não afasta a irregularidade, no caso, a transferência parcial das contribuições previdenciárias devida pelos servidores e patronal ao RPPS.*

O Ministério Público de Contas corrobora o entendimento de que o não repasse integral da contribuição retida dos servidores e da contribuição patronal devida deva constar como Irregularidade.

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

#### 2.7.2.1 Parcelamento de Débitos Previdenciários junto ao RPPS

O Corpo Instrutivo apresenta tabela contendo os valores devidos e pagos no exercício referentes aos parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e conclui que o Poder Executivo não efetuou os pagamentos devidos, conforme segue:

**Tabela 14 - Parcelamento junto ao RPPS**

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
0174/2011 (CMVR)	23/12/2011	528.793,36	26.439,72	26.439,72	-

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) fls. 5119/5122 e 10413/10416.

Observo, assim, que o Poder Executivo Municipal de Volta Redonda **efetuou** os pagamentos, devidos no exercício, decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS.

## 2.7.2.2 Contribuição ao RGPS

O Corpo Instrutivo informa, em sua análise sobre o repasse das contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social, que:

*O jurisdicionado não preencheu o Demonstrativo das contribuições (servidores e patronal) devidas e efetivamente repassadas ao RGPS no exercício, segregado por órgão contribuinte (um quadro para cada Unidade Gestora do Poder Executivo e um quadro Consolidado), nos moldes do Modelo 24 do Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, tendo apenas inserido a informação “NÃO HÁ” no referido demonstrativo, às fls. 10712, bem como encaminhou às fls. 5115/5118 e 10409/10412 declaração do Fundo Municipal de Previdência Social do município informando que tal Fundo “não tem dívidas com o Regime Geral de Previdência Social e portanto não tem que preencher dados do Modelo 24 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18”.*

*Entretanto, constata-se que o município contribui para o RGPS, conforme base de dados extraída do Portal-BI deste Tribunal, segundo dados encaminhados pelo próprio município, a seguir detalhada.*

Elemento de Despesa	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga
31901302 - Contribuição para o Regime Geral de Previdência (INSS)	14.660.685,58	14.660.685,58	13.930.940,04

Fonte: Portal-BI deste Tribunal.

*Verifica-se também que o município possui dívidas de R\$12.144.010,37 junto ao RGPS, em consulta realizada em 11/08/2021 ao site da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional <https://www.listadevedores.pgfn.gov.br/resultado>.*

*Salienta-se que o não repasse regular para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal sujeita o Município a receber apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (Cauc), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União. Importante salientar que visando à regularização dos débitos, é permitido a União o bloqueio de parcelas do FPM, conforme previsão contida no art. 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.*

*Importante destacar que o não repasse da contribuição retida dos servidores e da contribuição patronal devida, referente aos servidores vinculados ao RGPS, configura infração ao artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei Federal nº 8.212/91.*

*Por fim, considerando que não foi possível constatar se o município repassou a integralidade das contribuições dos servidores e patronal ao INSS no exercício de 2020, por não ter apresentado o Demonstrativo nos moldes do Modelo 24 do Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18 devidamente preenchido, tal fato será objeto da Improriedade e Determinação n.º 6*

De outra banda, o Ministério Público de Contas, por reputar a ausência de repasse de contribuições previdenciárias ao RGPS grave violação de dispositivos constitucionais e legais, opina em sentido oposto à manifestação do Corpo Técnico, nos seguintes termos:

*Não bastassem os efeitos deletérios o atraso no recolhimento da contribuição previdenciária, além de prejudicar os investimentos na unidade gestora do RGPS, com reflexo negativo nas receitas de aplicação financeira (imprescindíveis à solvência do sistema previdenciário), enseja dano ao erário, ao gerar pagamento desnecessário de multa e juros moratórios.*

*Considerando que o governante **não se desincumbiu do ônus de demonstrar as razões que ensejam tal conduta**, há de se concluir que o procedimento adotado **atenta contra mandamentos constitucionais e à responsabilidade fiscal**, de forma que sua **não observância deve ser caracterizada como grave irregularidade, com repercussão direta nas presentes contas de governo**, por se referir à **relevante política pública municipal**.*

*Não é possível, portanto, com as devidas vênias, concordar com a proposição de impropriedade para o fato relatado, pois a conclusão não reflete a gravidade da conduta do gestor.*

*Sendo assim, a não comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores e patronal, devidas ao RGPS, é **reputado, neste parecer, como Irregularidade a ensejar a reprovação das contas**. Por consequência a **impropriedade nº 06** e respectiva **determinação** propostas na instrução não são incluídas na conclusão ao deste parecer.*

Em exame das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, o *Parquet* de Contas assim se manifesta:

*Em seguida o Jurisdicionado não afastou o fato de o Município não ter encaminhado o Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (MODELO 24) preenchido, inviabilizando, dessa forma, verificar se houve o regular recolhimento ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) da contribuição previdenciária devida no exercício de 2020.*

*Portanto, da mesma forma, é possível concluir que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) operou no exercício financeiro de 2020 com violação das regras estabelecidas nos artigos 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88 e o disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea "b", ambos da Lei Federal nº 8.212/91*

De plano, considero que o administrador público tem o dever de cumprir os prazos de pagamento de suas obrigações, inclusive as contribuições previdenciárias destinadas ao Regime Geral de Previdência Social.

No entanto, no que tange à ausência de recolhimento integral das contribuições previdenciárias destinadas ao RGPS no exercício de 2020, não vislumbro motivos para a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo do Município, apesar do que sugere o Ministério Público de Contas, pelas razões que passo a expor a seguir.

A inobservância quanto ao pagamento de obrigações pelo Chefe do

Poder Executivo já é avaliada por esta Corte nas Contas de Governo referentes ao último ano de mandato, nos termos do art. 42 da LRF, ocasião na qual é apurado se, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, o Chefe do Poder Executivo contraiu obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Nesse sentido, a metodologia de apuração da disponibilidade de caixa empregada por esta Corte já contempla a dedução de dívida com RGPS (INSS), entre outras obrigações que tenham sido contraídas durante o mandato, ainda que as aludidas obrigações tenham sido objeto de parcelamento de longo prazo.

Posto isso, devo frisar que é justamente o conceito ampliado de dívida de curto prazo, empregado para apurar o cumprimento do art. 42 da LRF, que permite consignar, nas Contas de Governo referentes ao último ano de mandato, Irregularidade nas contas do gestor inadimplente com suas obrigações ordinárias, haja vista que, para fins fiscais, a obrigação ordinária inadimplida durante o mandato (*in casu*, entre os exercícios de 2017 e 2020) será deduzida da disponibilidade de caixa.

Com as devidas vênias ao Parquet, acompanho o entendimento do Corpo Instrutivo e faço constar **Impropriedade e Determinação**, a esse respeito, na conclusão de meu Voto.

### 2.7.3 Certificado de Regularidade Previdenciária

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

*De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (fls. 10937), obtido mediante pesquisa realizada no "site" <http://www.previdencia.gov.br>, o Município de **VOLTA REDONDA** encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 03/12/2020, com validade que se estende até 01/06/2021.*

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

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

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

*No caso do CRP ser emitido por força de decisão judicial, a Secretaria de Previdência deixa de se manifestar sobre o cumprimento ou não dos critérios e exigências estabelecidos na Lei Federal nº 9.717/98, razão pela qual o “Extrato Externo dos Regimes Previdenciários”, disponível nesta data no mencionado site, não informa a situação de cada critério, se regular ou irregular, em seu lugar consta o termo “Decisão Judicial”.*

*De forma que não é possível, neste processo, identificar os motivos pelos quais não foram, normalmente, emitidos certificados de regularidade para o regime previdenciário de Volta Redonda durante o exercício de 2020 com repercussão nas presentes Contas de Governo.*

*O certo é que a não emissão de CRP no mencionado período pela via administrativa denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT), do Ministério da Economia, para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, ou, se procedeu ao encaminhamento, as análises realizadas concluíram que houve descumprimento de critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.*

*Desse modo, a não obtenção do CRP pela via administrativa indica inobservância, na gestão do regime de previdência própria municipal (RPPS), das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 249 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98, artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e nas demais normas pertinentes. A circunstância coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00.*

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

*A unidade instrutiva, no tópico 4.5.3 do relatório, propõe que a situação de irregularidade do CRP no exercício de 2020 seja objeto de **Impropriedade (nº 07)** nas contas.*

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

*Município.*

*Ademais, pelo **princípio da independência das instâncias judicial e de controle externo**, o Tribunal de Contas do Estado, assim como o titular da função delineada entre os artigos 70 a 75 da CRFB – no caso, a Câmara Municipal (conforme art. 31, §1.º, CRFB) – não se encontram automaticamente vinculados ao decidido pelos órgãos do Poder Judiciário, a **não ser quando este, a que a ordem jurídica confere a prerrogativa de emitir última palavra**, atua no controle supremo das respectivas decisões.*

*Com efeito, a não obtenção do CRP pela via administrativa é qualificada como **Irregularidade** a ensejar rejeição das contas. Em razão disso, o Parquet desconsidera, em seu parecer, como **Impropriedade (nº 07)** (e respectiva **determinação**) propostas na instrução.*

No exame das razões de defesa apresentadas, o *Parquet* de Contas reitera seu entendimento de que a não obtenção, pela via administrativa, do Certificado de Regularidade Previdenciária, deva ser qualificado como Irregularidade.

Acerca do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município, fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, o qual atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos pela Lei nº 9.717/98 pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município, uma das principais finalidades do documento é possibilitar a celebração de acordos, convênios ou ajustes com a União, haja vista ser tal Certificado exigido, de forma obrigatória, quando da realização de transferências voluntárias de recursos.

Com efeito, a atestação da observância às normas de boa gestão previdenciária, que resultariam na obtenção de CRP válido, exige um conjunto de ações que envolve diversos responsáveis, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto na esfera do Poder Legislativo, sendo que, no âmbito do Executivo, a responsabilização pelo cumprimento da maior parte dos critérios para emissão do aludido Certificado recai sobre o titular do órgão previdenciário.

Não se desconhece que a responsabilização pelo cumprimento de alguns dos critérios exigidos para emissão do CRP recai sobre o Chefe do Poder Executivo, dentre os quais destaco os esforços empreendidos pelo Prefeito com vistas a implementar o plano de custeio para reconduzir o Fundo Previdenciário ao equilíbrio financeiro e atuarial, garantindo-se assim a consistência e o caráter contributivo do

Fundo, materializados por meio do repasse integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS.

Dessa forma, visto que a obtenção do CRP abarca, para sua regularização, o encadeamento de ações de diversos responsáveis, alguns deles pertencentes a estruturas de Poder independentes, a respectiva responsabilização é analisada por esta Corte ora em processos de Contas de Governo, ora por meio de outras naturezas processuais — a exemplo da Prestação de Contas de Gestão da unidade gestora do RPPS e de processos de auditorias —, razão pela qual a imputação de responsabilização genérica ao governante, pretendida pelo *Parquet* de Contas, sem a demonstração do respectivonexo de causalidade em relação à conduta atribuível ao Prefeito, afigura-se imprópria em sede de Contas de Governo.

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

#### **2.7.4 Emenda Constitucional nº 103/19**

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

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

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

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

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

*§ 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-*

*maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nessa toada, o MPC emite parecer nos seguintes termos:

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

**Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:**

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

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

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

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

**2 - Os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios que**

*possuam déficit atuarial a ser equacionado devem estabelecer, até 01.03.2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União.*

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

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

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

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

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

*(...)*

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

*(...)*

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

***12. De acordo com os preceitos da EC nº 103/2019 e da Nota Técnica SEI nº 12.212/2019/ME a vigência da alíquota de contribuição previdenciária***

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, é medida que se impõe a DETERMINAÇÃO ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento das regras impostas pela EC nº 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13.11.2019 (data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos

*Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte, e os que possuem déficit atuarial a ser equacionado estabelecerem, até 01.03.2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União (14%).*

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

## 2.8 Limites Constitucionais e Legais

### 2.8.1 Dívida Consolidada ou Fundada

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

Dessa forma, o quadro a seguir resume a situação do Município com relação à Dívida, consistindo na transcrição dos dados contidos no Demonstrativo da Dívida Consolidada referente ao 3º quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2020:

**Tabela 15 - Evolução da Dívida Consolidada**

Especificação	2019	2020		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	437.313.817,60	553.958.300,00	553.260.700,00	564.865.400,00
Valor da dívida consolidada líquida	437.313.817,60	470.373.400,00	479.025.800,00	564.865.400,00
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	46,23%	47,58%	49,15%	56,03%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ nº 216.697-5/2020 e processo TCE-RJ nº 201.693-4/2021, RGF – 3º quadrimestre de 2020.

Conforme verificado, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2020, o limite previsto no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01

do Senado Federal — qual seja, de 120% da RCL — foi respeitado pelo Município.

Todavia, observa o Corpo Técnico que:

*Destaca-se que, no Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado – Anexo 16 às fls. 6227, o registro das dívidas totaliza o montante de R\$665.671.774,86, valor superior ao lançado no Demonstrativo da Dívida Consolidada – Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2020 – R\$564.865.400,00.*

*Considerando o referido valor e o valor zerado da dedução consignado no próprio anexo 2 do RGF, o valor da dívida consolidada líquida atingiria o mesmo montante de R\$665.671.774,86, correspondendo a 66,03% em relação à RCL, estando, ainda, dentro do limite legal estabelecido pela Resolução n.º 40/01 do Senado Federal.*

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

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

#### 2.8.1.1 Regra de Ouro

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

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

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

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

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

Conforme o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito) do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2020, constato que o

Município realizou operações de crédito no montante global de R\$ 210.109,30 , correspondente a 0,01% da Receita Corrente Líquida, que foi de R\$1.008.181.360,76, tendo cumprido, portanto, o limite de 16% estipulado no art. 7º da Resolução do SF nº 43/01.

Observo, ainda, que, em que pese a declaração equivocada do contador do Município, Sr. Paulo Cesar Coutinho da Silva, às fls. 9681, de que não houve operações de crédito realizadas no exercício de 2020, os demonstrativos contábeis encaminhados figuram a realização, conforme Anexos 01, 02 e 10 consolidados da Lei Federal nº 4.320/64.

### **2.8.2 Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária**

Conforme o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito) do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2020, o Município não realizou operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) no exercício.

### **2.8.3 Concessão de Garantia**

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

### **2.8.4 Alienação de Ativos**

Conforme o Anexo 11 (Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2020, as receitas de capital provenientes das alienações de ativos totalizaram R\$ 159.929,30 . O Corpo Instrutivo informa que não ocorreu o financiamento de despesas correntes com tais recursos, uma vez que o saldo financeiro a aplicar corresponde ao mesmo valor.

## 2.8.5 Despesas com Pessoal

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

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

**Tabela 16 - Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal**

Descrição	2019				2020					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	53,59%	53,58%	464.133.178,48	49,07%	453.514.490,77	45,87%	417.856.250,00	42,88%	439.799.470,00	43,62%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 - Processo TCE-RJ nº 210.885-2/20 e Processos TCE-RJ nºs 215.301-1/20, 228.102-6/20 e 202.911-1/21 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020.

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

## 2.8.6 Despesas com Pessoal nos Últimos 180 Dias de Mandato

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

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

## 2.8.7 Educação

### 2.8.7.1 Aspectos das Despesas

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

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

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

- i. A Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) estabelece, em seus arts. 70 e 71, as despesas que, respectivamente, podem e que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, concluindo, assim, que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
- ii. As despesas com alimentação custeadas pelo Município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com Educação, consoante Decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 261.276-8/01;
- iii. As despesas com Educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que esses gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a

---

manutenção do aluno em sala de aula;

- iv. As despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do Município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal;
- v. Em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no art. 71 da Lei nº 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o art. 23 da Lei nº 11.494/07;
- vi. Serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do relatório das despesas com Educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis), indiquem que seu objeto não é relativo à Educação, de acordo com a Lei nº 9.394/96, ou que, mesmo tendo por objeto gastos com Educação, não se refiram ao exercício financeiro da Prestação de Contas em exame, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores;
- vii. As despesas relativas a pagamento de proventos aos inativos da Educação não serão consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com a metodologia empregada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), consoante Decisões proferidas nas Contas de Governo Municipais de 2015;
- viii. As despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício

na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96, consoante Decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*VII – pagamento de multas e juros;*

*VIII – pensões especiais e aposentadorias;*

*IX – V E T A D O .*

*X – restituições ou devoluções de saldo de convênios.*

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

*Art. 5º V E T A D O .*

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

*desta Lei.*

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

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

Ressalto, portanto, que a metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, para aferição dos gastos realizados na manutenção e desenvolvimento do ensino foi substancialmente alterada pela Lei Complementar Estadual nº 196/21, razão pela qual faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção das novas metodologias expressas em lei.

#### 2.8.7.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

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

Inicialmente, o Corpo Instrutivo identifica gastos que não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da educação, pois se referem a despesas com inativos, multas por atraso no pagamento ao INSS e sentenças judiciais, como se observa da tabela abaixo. A esse respeito, faço constar **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

**Tabela 17 - Gastos que Não Devem Ser Considerados Para apuração do Cumprimento dos Limites com Educação**

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

29/01/2020	2	EMPENHO EM ESTIMATIVA DA FOLHA DE PAGAMENTO INATIVOS DA SME REF. AO EXERCÍCIO DE 2020.	VR PREVIDENCIA - FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	47.919.029,65	47.208.930,23
21/12/2020	7	FOLHA DE PAGAMENTO DOS INATIVOS DO FME (PLANO FINANCEIRO) REF. 13/2020 E 12/2020.	VR PREVIDENCIA - FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	481.435,77	481.435,77
24/01/2020	38	SENTENÇA JUDICIAL - SINPRO.	TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1A. REGIAO	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	8.428.993,93	0,00
		REFERENTE A SENTENÇA JUDICIAL - INFANTIL	CIA DE HABITACAO DE VOLTA REDONDA COHAB	Educação Infantil	RECURSOS ORDINÁRIOS	784.700,11	784.700,11
		REFERENTE A SENTENÇA JUDICIAL - FUNDAMENTAL	CIA DE HABITACAO DE VOLTA REDONDA COHAB	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	58.905,41	48.582,93
12/03/2020	122	PAGAMENTO DE MULTA REFERENTE AO INSS DE DECIMO TERCEIRO SALARIO.	PREVIDENCIA SOCIAL	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	128.000,00	128.000,00
10/07/2020	493	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019 E DO DECIMO TERCEIRO	VR PREVIDENCIA - FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	131.227,96	131.227,96
<b>TOTAL</b>						<b>58.082.292,83</b>	<b>48.434.253,22</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 11218/11246.

Em prosseguimento, o Corpo Instrutivo identifica gastos que não pertencem ao exercício de 2020, conforme a tabela seguinte, contrariando, deste modo, o disposto no art. 212 da Constituição Federal c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, razão pela qual faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

**Tabela 18 - Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020**

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
10/01/2020	1	FGTS - DEZEMBRO E 13s SALARIO 2019.	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	137.323,42	137.323,42

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado - R\$	Valor Pago - R\$
16/01/2020	1	RECOLHIMENTO REFERENTE AO FGTS DO MES DE DEZEMBRO/2019.	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	101.972,72	101.972,72
20/01/2020	14	RECOLHIMENTO REFERENTE AO INSS DO MES DE DEZEMBRO/2019.	PREVIDENCIA SOCIAL	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	481.435,77	481.435,77
10/07/2020	493	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019 E DO DECIMO TERCEIRO SALARIO/2019.	VR PREVIDENCIA -FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	124.926,15	124.926,15
10/07/2020	494	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019 E DO DECIMO TERCEIRO SALARIO/2019.	VR PREVIDENCIA -FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	218.403,14	218.403,14
10/07/2020	495	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019 E DO DECIMO TERCEIRO SALARIO/2019.	VR PREVIDENCIA -FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	131.270,44	131.270,44
10/07/2020	496	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019 E DO DECIMO TERCEIRO SALARIO/2019.	VR PREVIDENCIA -FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	263.936,43	263.936,43
26/08/2020	544	RECOLHIMENTO REFERENTE AO FGTS DO DECIMO TERCEIRO SALARIO DE 2019.	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	Educação Infantil	Transferências do FUNDEB - 60%	101.941,98	101.941,98
<b>TOTAL</b>						<b>1.561.210,05</b>	<b>1.561.210,05</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 11218/11246.

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) está consoante com o registrado pela Contabilidade, conforme a

tabela seguinte:

**Tabela 19 - Sigfis x Contabilidade Educação**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	252.319.455,99
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	252.319.455,99
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1138/1140 e 5894/5900 e Relatório Analítico Educação – fls. 11218/11246.

### 2.8.7.3 Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

O Município destinou à Educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 220,27 milhões, considerando a despesa efetivamente paga.

**Tabela 20 - Despesa com Educação**

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
252.319.455,99	236.640.026,71	222.276.769,26

Fonte: Quadro C.1 – fls. 9696, Quadro C.2 – fls. 9698 e Quadro C.3 – fls. 9700

### 2.8.7.4 Aplicação do Percentual Mínimo

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

**Tabela 21 - Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais**

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
<b>I - Diretamente arrecadados</b>	<b>214.401.003,27</b>
IPTU	87.417.656,54
ITBI	11.867.487,79
ISS	92.945.677,75
IRRF	17.907.894,02
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	4.262.287,17

<b>II - Receita de transferência da União</b>	<b>71.038.519,07</b>
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	70.715.437,66
ITR	323.081,41
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
<b>III - Receita de transferência do Estado</b>	<b>257.237.366,87</b>
IPVA	30.526.567,67
ICMS + ICMS ecológico	220.586.008,00
IPI - Exportação	6.124.791,20
<b>IV - Dedução das contas de receitas</b>	<b>0,00</b>
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
<b>V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III-IV)</b>	<b>542.676.889,21</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5922/5938.

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

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

**Tabela 22 - Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica**

<b>FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS</b>		
<b>Modalidades de Ensino</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Despesa Paga R\$</b>
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	61.498.355,39
Educação infantil	365 – Ensino infantil	1.215.354,59
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	11.189,98
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	18.288,50
	306 – Alimentação	0,00
	Demais subfunções	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		
<b>( a ) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos</b>		<b>62.743.188,46</b>
<b>FONTE DE RECURSOS: FUNDEB</b>		
<b>Descrição</b>	<b>Despesa Paga R\$</b>	
<b>( b ) Despesas realizadas com ensino da fonte FUNDEB</b>	<b>141.447.296,20</b>	
<b>Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE</b>		

<b>( c )</b> Total das despesas com ensino ( a + b )	204.190.484,66
( d ) Ganho de Recursos FUNDEB	81.417.770,65
<b>( e ) Total das despesas registradas como gasto em educação ( c - d )</b>	122.772.714,01
<b>( f )</b> Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	49.995.463,27
<b>( g )</b> Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00
<b>( h ) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( e - f - g )</b>	<b>72.777.250,74</b>
<b>( i )</b> Receita resultante de impostos	542.676.889,21
<b>( j ) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (H/Ix100)</b>	<b>13,41%</b>

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 4420/4455 e 9682/9717, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 10571/10582, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 4456/4477 e 9718/9739, Relatório Analítico Educação – fls. 11218/11246, e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 10664.

Nota (linha d): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$81.417.770,65 (transferência recebida de R\$145.173.881,42 e contribuição efetuada de R\$63.756.110,77).

Nota (linha g): embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, no montante de R\$3.129.591,60, conforme demonstrativo às fls. 4456/4477 e 9718/9739, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Nota (linha f): Foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item '5.3.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96'.

Conforme demonstrado na tabela anterior, o Município não cumpriu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, deixando de ser aplicados no exercício recursos no montante de R\$ 62.891.971,56.

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

*Desta forma, constata-se que o município não cumpriu o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 422 da Lei Orgânica do Município – LOM, redação dada pela Emenda n.º 063/17, tendo aplicado 13,41% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

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

*Isto posto, e constatando que o município aplicou 13,41% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do*

*ensino, tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 2.***

*Conforme se verifica nos demonstrativos contábeis apresentados, o município aplica recursos em ensino médio – subfunção 362, sendo que foi declarado às fls. 9688 e 9694 que as despesas com a educação especial e administração correspondem à educação básica, motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da Educação apresentado no quadro anterior.*

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

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

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

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

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

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

*Em acréscimo, no entanto, à manifestação do d. corpo técnico, registra este Órgão Ministerial que, no tocante ao valor de **R\$ 62.891.971,56** que deixou de ser aplicado em MDE no presente exercício, **deverá ser aplicado pelo Município no exercício de 2021, conforme determina o artigo 4º, §4º, da Lei Federal nº 7.348/85 e em consonância com a posição adotada por esta Corte nas contas do GERJ dos exercícios financeiros de 2018 a 2020.***

*Art. 4º (...)*

*(...)*

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

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

Nesse aspecto, acompanho o entendimento esposado pelas instâncias instrutivas no sentido de que a inobservância ao limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, pelas razões expostas, deva ser objeto de **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

Noutro giro, embora convirja com a proposição do MPC, incluindo Determinação para fins de aplicação do montante não utilizado no exercício — R\$ 62.891.971,56—, não me parece apropriado estabelecer como prazo o exercício de 2021, já em curso. Em consonância com o entendimento adotado nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro do exercício de 2020, entendo que o prazo limite seja o final do mandato do Chefe do Poder Executivo, ou seja, até o final do exercício de 2024.

Assim sendo, estabeleço na **Determinação** que seja aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 62.891.971,56, não utilizado no exercício de 2020, sem prejuízo do cumprimento do limite mínimo constitucional de 25% da receita líquida de impostos em ensino, até o final do exercício de 2024.

Por derradeiro, conforme se verifica nos demonstrativos contábeis apresentados, o Município não aplica recursos em ensino médio – subfunção 362. Logo, pode-se aferir que as despesas com a educação especial e de jovens e adultos correspondem à educação básica, motivo pelo qual foram computadas na base de cálculo do limite da Educação apresentado no quadro anterior.

#### 2.8.7.5 Do Repasse dos Recursos à Educação

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

O art. 69 da LDB estabelece uma série de regras e prazos para

transferência dos recursos arrecadados ao órgão responsável pela educação, bem como sanções e responsabilização pelo atraso, fazendo-se, assim, necessária a abertura de conta específica para implementação de tais regras.

Compulsando os autos, verifico que o Município cumpriu as regras estabelecidas no § 5º do art. 69 da LDB.

#### 2.8.7.6 Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, foi previsto pela Emenda Constitucional nº 53/06, em substituição ao Fundef<sup>2</sup>, a partir do exercício de 2007, e instituído pela Lei nº 11.494/07.

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

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

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

<sup>2</sup>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

### 2.8.7.7 Recursos Recebidos do Fundeb

O Município registrou, no exercício financeiro de 2020, o montante de R\$ 145,19 milhões como total das receitas do Fundeb, correspondentes aos recursos repassados acrescido do valor das aplicações financeiras.

### 2.8.7.8 Resultado do Fundeb

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município ao Fundo, verifico que foi registrada um ganho de recursos na ordem de R\$ 81.417.770,65, como demonstrado a seguir:

**Tabela 23 - Resultado das Transferências do Fundeb**

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	145.173.881,42
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	63.756.110,77
<b>Diferença (perda de recursos)</b>	<b>81.417.770,65</b>

Fonte: Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5922/5938.

### 2.8.7.9 Pagamento aos Profissionais do Magistério

De acordo com o art. 22 da Lei nº 11.494/07, do montante dos recursos recebidos do Fundeb, acrescido das aplicações financeiras, os Municípios deverão aplicar, no mínimo, 60% no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

A tabela a seguir demonstra a apuração do percentual das receitas do Fundeb, no exercício de 2020, que foram aplicadas na remuneração desses profissionais. Nessa linha, verifico que o Município cumpriu o disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/07, tendo aplicado 82,54% dos recursos do Fundo em despesas com pessoal e encargos sociais da educação básica:

**Tabela 24 - Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério**

**PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO**

(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	121.411.574,04
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	1.561.210,05
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
<b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>	<b>119.850.363,99</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	145.173.881,42
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	20.368,30
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>145.194.249,72</b>
<b>(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>82,54%</b>

Fonte: Quadro D.1 – fls. 518, Relatório Analítico Educação – fls. 859/863 e Anexo 10 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 5922/5938.

#### 2.8.7.9.1 Aplicação Mínima de 95% dos Recursos do Fundeb

A Lei nº 11.494/07 estabelece, em seu art. 21, que os recursos do Fundeb devem ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados. Sem prejuízo disso, o § 2º do citado artigo permite que até 5% desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional<sup>3</sup>. Nessa esteira, no mínimo, 95% dos recursos do Fundo devem ser comprovadamente utilizados dentro do exercício corrente.

Destaco que a Lei nº 14.113/20, em seu art. 25, § 3º, dispõe que, a partir do exercício de 2021, até 10% (dez por cento) desses recursos poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. Dessa forma, tal metodologia será considerada por ocasião da análise da Prestação de Contas de Governo do Município relativa ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2022. Dessa feita, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto a tal fato promovido pelo início da produção de efeitos da nova legislação sobre o tema.

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

### 2.8.7.9.2 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2019)

No Processo TCE-RJ nº 216.697-5/20, que trata da Prestação de Contas de Governo de 2019, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final daquele exercício, um superávit financeiro de R\$ 6.744.480,84.

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

Cumpre ressaltar que o somente o valor de R\$ 1.977.959,87 foi utilizado no exercício de 2020, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme Decreto nº 16.087/20, em desacordo, portanto, com o previsto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07.

A esse respeito, faço consignar na conclusão deste Voto **Impropriedade e Determinação**

### 2.8.7.9.3 Cálculo da Aplicação Mínima Legal

De acordo com a tabela a seguir, o Município de Volta Redonda utilizou 96,87% dos recursos do Fundeb no exercício de 2020, cumprindo o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07:

**Tabela 25 - Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb**

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB		
Descrição		Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício		145.173.881,42
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb		20.368,30
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>		<b>145.194.249,72</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	147.400.695,05	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	6.744.480,84	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	

(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)	<b>140.656.214,21</b>
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)	<b>96,87%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.5922/5938, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 4420/4455 e 9682/9717, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 4865/4870, 10146/10151, 4871/4880 e 10152/10161, Relatório Analítico Educação – fls. 11218/11246 e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 216.697-5/2020.

Nota: (item F.i - Exercício Anterior): Foram identificadas despesas no montante de R\$1.561.210,05, que não pertencem ao exercício de 2020, conforme evidenciado no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis e tratado no item 5.3.1 deste relatório, contudo não foram excluídas do cálculo das despesas empenhadas com recursos do Fundeb, uma vez que o município apresentou superávit financeiro do Fundeb, no exercício anterior, em montante superior, o qual já foi excluído.

#### 2.8.7.9.4 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2020)

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

**Tabela 26 - Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2021**

<b>RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021</b>	
Descrição	Valor - R\$
<b>Superávit financeiro em 31/12/2019</b>	<b>6.744.480,84</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2020	145.173.881,42
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020	20.368,30
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020 <b>(1)</b>	1.049.160,15
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2020 <b>(2)</b>	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2020</b>	<b>152.987.890,71</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020	147.400.695,05
<b>= Superávit Financeiro Apurado em 31/12/2020</b>	<b>5.587.195,66</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 216.697-5/2020, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. , Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 4420/4455 e 9682/9717 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB – fls. 4865/4870, 10146/10151, 4871/4880 e 10152/10161.

O Corpo Técnico identifica uma inconsistência de valores entre o resultado financeiro do Fundeb apresentado na tabela acima, cujo valor apurado ao final do exercício de 2021 representa um superávit financeiro R\$ 5.587.195,66 , e o montante apresentado pela Prefeitura, constante do Balancete do Fundeb (Quadro D.2 à fl. 10664), que registrou um superávit de R\$ 3.885.078,96.

Tal ocorrência revela a saída de recursos da conta do Fundeb sem a

devida comprovação, uma vez que o superávit financeiro apurado não coincide com a situação registrada contabilmente.

Em consonância com a análise empreendida pelo Corpo Técnico, acompanhada pelo Parquet de Contas em face das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, abaixo transcrita, entendo que a Irregularidade em exame não possa ser afastada:

*Na análise do exercício anterior, o valor do superávit financeiro para o exercício de 2020, apurado de R\$ 3.027.120,84, divergira do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB de R\$ 6.744.480,84, ou seja, o saldo evidenciado pela contabilidade da Prefeitura registrara um valor superior ao apurado na instrução, não indicando a saída de recursos de forma indevida, sem comprovação, suscitando, portanto, uma impropriedade no registro contábil. Entretanto, no exercício em tela, o valor do superavit financeiro para o exercício de 2021, apurado de R\$5.587.195,66, diverge do valor registrado pelo município de R\$1.702.116,70, ou seja, o saldo evidenciado pela contabilidade da Prefeitura se mostra inferior ao apurado na instrução, revelando a saída de recursos da conta do Fundeb sem comprovação.*

*Cabe salientar que o jurisdicionado sugere a possibilidade de inconsistência nos lançamentos contábeis no exercício de 2020, todavia não traz elementos comprobatórios. Assim, a exposição não afasta a irregularidade registrada.*

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

Assim, diante do não cumprimento do disposto no art. 21 c/c o art. 23, inciso I, da Lei nº 11.494/07, acompanho a instância instrutiva e faço constar, a esse respeito, **Irregularidade e Determinação** na conclusão deste Voto.

Insta salientar que a diferença, no valor de R\$ 3.885.078,96 , deverá ser ressarcida à conta do Fundeb, o que será objeto da Determinação supramencionada e, ainda, de Comunicação ao responsável pelo Controle Interno do Município para que comprove, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo ressarcimento.

Por fim, verifico que não foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, conforme previsto no art. 24 c/c com o parágrafo único do art. 27, da Lei nº 11.494/07. Todavia, acompanho o entendimento esposado pelas Instâncias Instrutivas no sentido de relevar sua ausência, em razão dos empecilhos à realização das reuniões presenciais do Conselho, face às medidas

restritivas impostas pela pandemia decorrente da Covid-19, haja vista o reduzido prazo para as adaptações técnicas necessárias ao uso de tecnologias de comunicação pela internet, para implantação de audiências remotas.

O MPC, a seu turno, propõe, adicionalmente, a Expedição de Ofício ao Ministério da Educação para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, do parecer sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo.

## **2.8.8 Saúde**

### **2.8.8.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**

O art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 estabeleceram, para os Municípios, o percentual mínimo de 15% da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

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

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

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

*I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e*

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

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

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

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

*I – empenhadas e pagas no exercício de referência;*

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

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

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

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

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

processados até o limite da disponibilidade de caixa.

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

Por todo o exposto, no exercício em apreciação, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CF/88, c/c o art. 7º da LC nº 141/12, serão consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa, devidamente comprovada no Fundo de Saúde.

#### 2.8.8.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

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

**Tabela 27 - Sigfis X Contabilidade Saúde**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	336.738.737,42
Contabilidade – Anexo 8 - Consolidado	336.738.737,42
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 - Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 1138/1140 e 5894/5900 e Relatório Analítico Saúde – fls. 11247/11265.

De acordo com o cálculo efetuado pelo Corpo Técnico desta Corte, foram identificadas despesas, no montante de R\$ 670.763,26, que não deveriam ser consideradas no cálculo do limite dos gastos, por não pertencerem ao exercício de 2020, nos termos art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, conforme segue:

**Tabela 28 - Gastos que Não Pertencem ao Exercício de 2020**

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

23/12/2020	1313	EMPENHO REFERENTE A FOLHA DE PAGAMENTO DA SMS, REFERENTE A DESPESAS COM AQUISICAO DE VALE TRANSPORTE, PARA JANEIRO/2021	SINDPASS	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	63.763,26	63.763,26	63.763,26
<b>TOTAL</b>						<b>63.763,26</b>	<b>63.763,26</b>	<b>63.763,26</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 11247/11265.

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

O Corpo Instrutivo identifica, ainda, despesas não consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde, na forma do art. 4º da Lei Complementar nº 141/12, conforme demonstrado na tabela seguinte, razão pela qual faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

**Tabela 29 - Gastos que Não São Considerados como Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
10/01/2020	2	ESTIMATIVA DE JUROS FGTS	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	RECURSOS ORDINÁRIOS	500.000,00	337.656,38	337.656,38
30/01/2020	51	REFERENTE A SENTENCA JUDICIAL - SAUDE	CIA DE HABITACAO DE VOLTA REDONDA COHAB	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	107.000,00	107.000,00	102.875,18
<b>TOTAL</b>						<b>607.000,00</b>	<b>444.656,38</b>	<b>440.531,56</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 11247/11265.

### 2.8.8.3 Despesas em Ações e Serviços de Saúde

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

**Tabela 30 - Gastos com Saúde por Natureza de Despesa**

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>277.215.607,72</b>	<b>50.335.667,34</b>
Pessoal e Encargos Sociais	63.742.651,71	19.389.326,42
Juros e Encargos da Dívida	586.285,23	373.714,77

Outras Despesas Correntes	212.886.670,78	30.572.626,15
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>4.966.229,07</b>	<b>4.221.233,29</b>
Investimentos	458.153,18	421.282,72
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	4.508.075,89	3.799.950,57
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>282.181.836,79</b>	<b>54.556.900,63</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>	<b>336.738.737,42</b>	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>134.974.580,33</b>	<b>35.437.540,10</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	104.074.195,54	25.933.703,94
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	30.900.384,79	9.503.836,16
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>63.763,26</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa</b> (fonte impostos e transferências)	<b>NA</b>	<b>9.938.803,65</b>
<b>(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa</b> (fonte impostos e transferências)	<b>NA</b>	<b>9.180.556,88</b>
<b>(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)</b>	<b>135.038.343,59</b>	<b>54.556.900,63</b>
<b>(M) Total das despesas com saúde não computadas</b>	<b>189.595.244,22</b>	

<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)</b>	<b>147.143.493,20</b>
--	-----------------------

Fonte: Quadro E.1 – fls. 10680, Quadro E.2 – fls.4892/4895 e 10173/10176 e 10681/10685, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 4896/4899 e 10177/10180 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 4958/4963 e 10251/10256.

**Nota 1:** na linha G – Outros Recursos: Considerando a discrepância entre os valores dos Quadros E1 e E2 encaminhados (total empenhado no Quadro E1 – R\$336.738.737,42 e no Quadro E2 – R\$335.053.220,90), e considerando que o Fundo Municipal de Saúde não executa a totalidade das despesas com saúde, foi necessária a consulta da execução da despesa no Portal BI deste Tribunal, confirmados no SIGFIS, com base nos dados encaminhados mensalmente pelo município. Desta forma, foram registradas na linha G da tabela as despesas na fonte Convênios (R\$205.851,11) e despesas na fonte de recursos ordinários que não foram executadas pelo Fundo Municipal de Saúde (R\$30.694.533,68), discriminado a seguir:

Órgão	FonteRecursoTCE	Despesa Paga (R\$)
COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE VOLTA REDONDA	RECURSOS ORDINÁRIOS	1.479.236,87
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE	Outras Transferências Vinculadas a Programas de Saúde (que não SUS)	154.053,90
	RECURSOS ORDINÁRIOS	147.207.256,46
	Transferências do Sistema Único de Saúde - Bloco de Custeio	71.845.328,35
	Transferências do SUS - origem Estado	32.228.867,19
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA	Convênios	51.797,21
SERVIÇO AUTONOMO HOSPITALAR	RECURSOS ORDINÁRIOS	29.215.296,81
<b>Total Geral</b>		<b>282.181.836,79</b>

Fonte: Portal BI deste Tribunal.

**Nota 2:** na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item 5.5.1 deste capítulo.

**Nota 3:** embora tenha ocorrido, no exercício de 2020, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores no montante de R\$941.527,65, o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o

valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

**Nota 4:** o município inscreveu o montante de R\$9.180.556,88 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, art. 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

**Nota 5:** o município inscreveu o montante de R\$9.938.803,65 em restos a pagar processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, art. 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

#### 2.8.8.4 Apuração do Limite Mínimo das Despesas com ASPS

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

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

**Tabela 31 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS**

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	542.676.889,21
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.515.728,48
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>537.161.160,73</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	147.143.493,20
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>147.143.493,20</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>27,39%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5922/5938, Quadro E.1 – fls. 10680, Quadro E.2 – fls. 4892/4895 e 10173/10176 e 10681/10685, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 4896/4899 e 10177/10180, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 4958/4963 e 10251/10256 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 10933/10936.

Nota: as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d” e “e”, inciso I, art. 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2020 e 09/12/2020. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no art. 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

O valor aplicado em Saúde corresponde a 27,39% das receitas de

impostos e transferências de impostos, cumprindo, desse modo, o mandamento previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

Ressalto que a Lei Orgânica do município estabelece, em seu art. 378, § 1º, o percentual mínimo de recursos destinados à Saúde pelo Município, correspondente a 13% do orçamento municipal, o que foi cumprido.

**Tabela 32 – Limite Mínimo Estabelecido por Lei Orgânica**

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento Municipal	1.431.799.280,98
(B) Despesa Paga com Saúde	282.181.836,79
(C) Percentual Aplicado (B)/(A) x 100	19,71%

Fonte: Balanço Orçamentário, fls. 698/704 e 5956/5962 e Despesa Paga com Saúde – Portal BI deste Tribunal.

O Corpo Instrutivo informa, ainda, que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde não foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, descumprindo, assim, o disposto no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/12.

*Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos pelos seguintes órgãos, conforme demonstrado a seguir:*

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	251.435.505,90	89,10%
Gastos geridos pela Companhia de Habitação	1.479.236,87	0,53%
Gastos geridos pela Secretaria Municipal de Infraestrutura	51.797,21	0,02%
Gastos geridos pelo Serviço Autônomo Hospitalar	29.215.296,81	10,35%
<b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2020</b>	<b>282.181.836,79</b>	<b>100%</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1138/1140 e 5894/5900, da prefeitura – fls. 4171/4175 e 9429/9433 e do FMS – fls. 4364 e 9624 e Portal BI deste Tribunal.

*Tal procedimento contraria o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, os quais dispõem que as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas e geridas com recursos movimentados por intermédio dos fundos de saúde.*

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

Destarte, acompanho a manifestação do Corpo Instrutivo e faço constar, a esse respeito, **Improriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

Por fim, no que tange ao parecer do Conselho Municipal de Saúde, o Corpo Técnico tece as seguintes considerações, **com as quais estou de acordo**:

*Verifica-se que o parecer do Conselho Municipal de Saúde, encaminhado às fls. 4952/4957 e 10245/10250, informa que será designada reunião para votação do Relatório Anual de Gestão de 2020, não havendo pronunciamento sobre o tema no referido parecer, não atendendo ao disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.*

*No entanto, considerando a declaração de emergência em saúde pública de importância Nacional em decorrência do novo coronavírus, a necessidade da adoção de medidas preventivas em relação à disseminação do COVID-19, entre elas a redução de aglomeração e circulação de pessoas, entende-se que a ausência do respectivo parecer possa ser relevada, uma vez que a realização de reuniões presenciais para sua elaboração ficou prejudicada, bem como o curto prazo para adaptações técnicas para o uso de tecnologias de comunicação pela internet para implantação de audiências remotas.*

Em acréscimo, o MPC, propõe a Expedição de Ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento de que o parecer encaminhado pelo Conselho Municipal de Saúde informa que será designada reunião para votação do Relatório Anual de Gestão de 2020.

### **2.8.9 Repasse Financeiro para a Câmara Municipal**

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

O mencionado limite, apresentado na tabela seguinte, observa o número de habitantes, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi de 273.012 no Município de Volta Redonda.

**Tabela 33 – Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2019**

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2019	VALOR (R\$)
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	90.074.317,97
1112.04.00 - IRRF	12.975.691,73
1112.08.00 - ITBI	9.799.861,55

1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	107.298.322,88
Outros Impostos	1.088.407,72
1120.00.00 - TAXAS	3.449.454,84
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	912.820,96
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	0,00
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>225.598.877,65</b>
<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	70.033.968,21
1721.01.05 - ITR	322.977,05
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	204.910.442,24
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	30.680.687,87
1722.01.04 - IPI - Exportação	5.043.809,79
1722.01.13 - CIDE	125.091,57
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>311.116.976,73</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>0,00</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>536.715.854,38</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>6,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>32.202.951,26</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS</b>	<b>3.368.661,65</b>
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2020 ( F + G )</b>	<b>35.571.612,91</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 4982/5021 e 10276/10315 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 4259/4261 e 9517/9519.

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

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

Tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas e considerando que tal posicionamento repercutirá na apreciação das Contas de Governo, o Plenário desta Corte determinou a Expedição de Ofício a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, alertando-os acerca da adoção da nova metodologia, que

passará a ser observada nas Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.

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

#### 2.8.9.1 Verificação do Cumprimento do Limite

Consoante Decisão no Processo TCE-RJ nº 203.065-7/05, as contribuições previdenciárias cobradas dos servidores para custeio dos regimes próprios de previdência e assistência, caso existam, deverão ser excluídas do cômputo do cálculo do limite disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal.

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

**Tabela 34 – Repasse Permitido x Repasse Recebido**

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
35.571.612,91	32.250.000,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 9543

#### 2.8.9.2 Verificação do Cumprimento do Orçamento Final da Câmara

Consoante a Lei Orçamentária e o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2020 registrou o montante de R\$ 33 milhões.

Comparando esse valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, verifica-se o repasse a menor, deixando de ser observado o previsto no art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, como apresentado a seguir:

**Tabela 35 – Orçamentação e Execução do Repasse**

Orçamento final da câmara (A)	Repasso recebido (B)	Repasso recebido abaixo do orçamento final da Câmara C = (A - B)
33.000.000,00	32.250.000,00	750.000,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara, da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 385/386 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – fls.4271/4281 e 9529/9539, 4283/4289 e 9541/9547.

Conforme análise empreendida pelo Corpo Técnico, a Câmara empenhou R\$ 32.991.284,79 , valor este superior ao repasse financeiro recebido, do que se depreende que os recursos financeiros transferidos não foram suficientes ao atendimento das necessidades de funcionamento do Poder Legislativo.

No exame das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, o Corpo Técnico manifesta-se nos seguintes termos:

**Razões de Defesa:**

*O responsável justifica que a última parcela relativa ao mês de dezembro de 2020 não foi repassada integralmente em face do bloqueio nas contas da Prefeitura na ordem de R\$16 milhões de reais pelo Tribunal de Justiça, conforme processo TJ 75390/2019.*

*Ainda, apresenta como justificativa:*

*1) Houve queda na arrecadação previamente prevista no orçamento na ordem de R\$109.600.449,36, ou seja, na execução do orçamento foi arrecadado o valor a menor do previamente previsto. Fica demonstrado, portanto, que mesmo com a queda de arrecadação a gestão manteve os repasses com base no orçado para o exercício mesmo com impacto de dois fatores alheio à gestão, a crise do Covid-19 e o bloqueio judicial ocorrido em dezembro de 2020 pelo Tribunal de Justiça do estado do RJ, conforme processo TJ75390/2019. Como forma de demonstrar a boa-fé, que não foi um ato rebeldia ou falta de controle, em 22 de dezembro de 2021, 10 dias para fim da gestão, foi protocolado junto a Câmara Municipal o memorando 972/2020/SMF via ofício 836/2020 com exposição de motivos e da informação de impossibilidade de repasse do valor de R\$2.750.000,00 referente ao mês de dezembro. Na prática isto não ocorreu, já que foi transferido o valor de R\$2.000.000,00 com saldos remanescentes liberados o apenas valor apurado de R\$750.000,00 não realizado, o que representa 2,27% do valor anual.*

*2) Através da lei 5622/2019 o Poder Legislativo criou o Fundo Especial da Câmara Municipal, onde dispõe em seu artigo 3º, inciso I, que umas das fontes de recursos do fundo seria a economia orçamentária. Registre-se que no ano de 2019, conforme consta às fls. 134 do processo 225009-7/2020 do TCE/RJ, ocorreu um superávit de R\$864.772,96, destinado ao fundo especial, para cobrir despesas no ano de 2020 e seguintes.*

*Por fim, complementa:*

*Desta forma, não foi uma vontade dos responsáveis e, muito menos deste subscritor em não enviar o saldo remanescente no último mês de mandato. Durante 47 meses cumpriu com todos os repasses, mas por um fato alheio à vontade da gestão seja pela crise do Covid e queda na arrecadação de 2020,*

*mas principalmente pelo bloqueio em todas as contas da prefeitura em dezembro de 2020.*

**Análise:**

*O valor do repasse a ser efetuado ao Poder Legislativo Municipal fora fixado pela Lei dos Orçamentos Anuais n.º 5.676, de 10/01/2020, tendo como base o conjunto de receitas efetivamente arrecadadas no exercício de 2019. Verifica-se que o montante previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2020 totalizava R\$33.000.000,00, constituindo um parâmetro para as despesas da Câmara.*

*Conforme instrução inicial, o Legislativo Municipal empenhou R\$32.991.284,79, valor inferior àquele fixado no orçamento e ao qual a Câmara teve direito, inobstante a não concretização das receitas previstas ou o bloqueio judicial, conforme arazoado do então Prefeito Municipal e materializado através do Ofício 836/20 de 22/12/2020 às fls. 11535/11537. Outrossim, a questão em tela permeia os aspectos inerentes aos déficits financeiros evidenciados ao longo dos últimos exercícios, em especial, ao relativo ao final do mandato em 2020.*

*Assim sendo, verifica-se a não observância ao estabelecido no orçamento previsto para o Poder Legislativo e ao disposto no inciso III do §2º do artigo 29-A c/c o artigo 168 ambos da Constituição Federal.*

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

Igualmente, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que as razões de defesa apresentadas não são suficientes para afastar a irregularidade.

Assim, haja vista o descumprimento do orçamento previsto para o Poder Legislativo, em inobservância ao disposto no art. 29-A, § 2º, inciso III, c/c art. 168 da Constituição Federal, a Irregularidade não foi elidida por meio das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, coaduno-me com a proposta das instâncias instrutivas, no sentido de que tal fato deva ensejar **Irregularidade e Determinação** na conclusão do presente Voto.

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

A Lei Complementar nº 101/00, com o objetivo de garantir o equilíbrio das finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal definida no § 1º do seu art. 1º, estabeleceu normas para a transição de término de mandato dos titulares dos Poderes, objetivando não prejudicar Administrações posteriores onerando seus

orçamentos.

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

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

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

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

## 2.9.1 Aspectos Formais

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

**Tabela 36 – Unidades Gestoras**

<b>Unidades Gestoras</b>	<b>DATA DA ENTREGA</b>
Prefeitura Municipal	18/02/2021
Fundo Municipal de Saúde	28/04/2021
Fundo Municipal dos Direitos da Infância e Adolescência	12/02/2021
Fundo Municipal de Assistência Social	26/04/2021
Fundo Municipal de Desenvolvimento VR – BCO Cidadania	14/04/2021
Fundo Comunitário – FURBAN	05/02/2021
Cia Habitação - COHAB	12/02/2021

Fundo Municipal dos Direitos do Idoso	12/02/2021
Fundo Municipal de Educação	17/02/2021
Fundo Municipal da Câmara Municipal	25/05/2021
Instituto de Pesquisa de VR - IPPU	13/02/2021
Empresa Proces Dados - EPD	12/02/2021
Fundação Educacional VR - FEVRE	09/02/2021
Fundação Beatriz Gama	08/02/2021
Serviço Autônomo Hospitalar VR	15/02/2021
Serviço Autônomo Água e Esgoto VR	17/02/2021

Fonte: Relatório extraído do Sistema de Recebimentos de Dados do Sigfis – fls. 10975.

No entanto, entendo que tal fato não poderá ser imputado ao responsável pelas Contas de Governo do Município de Volta Redonda relativas ao exercício de 2020, uma vez que não motivou o encaminhamento intempestivo das informações relativas ao Sistema SIGFIS/Del.248, devido à mudança do chefe do Poder Executivo.

Assim, considerando a atual estrutura administrativa do Município, verifico o encaminhamento dos dados relativos ao Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 de todas as unidades gestoras.

Contudo, verifico a ausência de registro das disponibilidades financeiras e dos encargos e despesas compromissadas a pagar relativos aos convênios no Sistema SIGFIS/Del.248. Nesse sentido, acompanho a manifestação da Instrução e faço constar, a esse respeito, **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

## 2.9.2 Dos Resultados

### 2.9.2.1 Contratos Formalizados

Em análise efetuada na Relação de Contratos fornecida pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248/08 deste Tribunal, verifico a existência de registros relativos a contratos firmados a partir de 01/05/2020. A esse respeito, o Corpo Técnico assim se manifesta:

*Foi apresentado, no relatório de Contratos, relativo aos contratos vigentes independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade, o valor total contratado de **R\$22.478.457,24** (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”, anexada às fls. 11002/11012, dos quais **R\$16.912.319,64** foram empenhados, sendo o montante de **R\$953.376,65** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Cumpra salientar que os contratos formalizados para medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo Federal n.º 06/2020, não foram considerados no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com amparo no inciso II do §1º do artigo 65 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, incluído pelo Lei Complementar Federal n.º 173/2020.*

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

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

Na Planilha “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020”, estão o valor total inscrito em RP Processados, de **R\$ 17.049.927,05**, e o em RP Não Processados, de **R\$ 41.259.155,51**, sendo o montante de **R\$ 50.990.339,77** considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da LRF.

Saliento a inexistência de registros na planilha complementar “RPs COVID 19”, referente à inscrição em restos a pagar de despesas realizadas em ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal nº 06/20.

#### 2.9.2.3 Despesas Realizadas Não Inscritas em Restos a Pagar

Não houve registros, por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248/08 deste Tribunal, de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar.

#### 2.9.2.4 Reconhecimento/Confissão de Dívidas

O Corpo Instrutivo destaca que as despesas decorrentes de atos e/ou termos de reconhecimento ou confissão de dívida, ajuste de contas ou similares, não processadas em época própria, totalizaram **R\$ 159.600,00** (Planilha: Dívidas Consideradas, conforme informado pelo Município por meio do Sistema

SIGFIS/Del.248 deste Tribunal), não constando, contudo, valor a ser considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 2.9.2.5 Avaliação do Art. 42 da LRF

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

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

#### 2.9.2.5.1 Das Disponibilidades Financeiras

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

**Tabela 37 – Balanço Patrimonial x SIGFIS/Del. 248/08**

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2020 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	223.627.646,99
(B) Regime Próprio de Previdência	114.905.023,60
(C) Câmara Municipal	600.099,37
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	0,00
<b>(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)</b>	<b>108.122.524,02</b>
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248	19.027.297,57
<b>(G) Diferença (E-F)</b>	<b>89.095.226,45</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 706/714; 5964/5972 e 10592/10611, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 4291/4293 e 9549/9551 e 10636 e 10889/10991, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 4334/4340 e 9594/9600 e 10646/10648 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 11024.

Nota: Não foram apresentados dados acerca das disponibilidades financeiras de convênios no SIGFIS.

Observe uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.

248. Dessa forma, será utilizado o valor apurado *ajustado* com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal (R\$ 108.122.524,02), uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Isso posto, e em face da divergência, no montante de R\$ 89.095.226,45, apresentada entre o valor das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248/08, faço constar **Impropriedade e Determinação** na conclusão de meu Voto.

#### 2.9.2.5.2 Dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar

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

**Tabela 38 – Comparativo Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar**

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2020 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	410.448.530,11
(B) Regime Próprio de Previdência	21.105.897,03
(C) Câmara Municipal	1.341.384,16
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	0,00
(E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20	6.221.771,72
(F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020	50.990.339,77
<b>(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F)</b>	<b>330.789.137,43</b>
(H) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248	45.473.447,35
<b>(I) Diferença (G-H)</b>	<b>285.315.690,08</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 706/714; 5964/5972 e 10592/10611, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 4291/4293 e 9549/9551 e 10636 e 10889/10991, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 4334/4340 e 9594/9600 e 10646/10648, Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/20, fls. 11121/11209, Planilha complementar RPs Covid-19 e Planilha de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 11028/11030 e 11027.

Nota 1: o valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado refere-se ao montante de R\$402.605.036,63, considerado anteriormente no cômputo do Passivo Financeiro no tópico 4.4, representado pelo somatório dos valores registrados como depósitos (R\$36.270.232,57), serviços da dívida (R\$129.371.802,63), restos a pagar de anos anteriores (R\$51.589.169,56) e restos a pagar do exercício (R\$185.373.831,87), evidenciados no anexo 17 (fls. 722 e 5980), totalizando os R\$402.605.036,63. Acrescido a este valor tem-se o Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (R\$7.843.493,48), consignado no Balanço Orçamentário, fls. 5962, totalizando em R\$410.448.530,11. Cumpre registrar que não foi registrado o valor de R\$159.600,00, fls. 11026, referente ao reconhecimento de dívidas declaradas pelo município, para não gerar duplicidade, uma vez que o mesmo fará parte da composição do Total das Obrigações de Despesas Contraídas, na análise a seguir.

Nota 2: Não foram apresentados dados acerca dos encargos e despesas compromissadas a pagar de convênios no SIGFIS.

Como demonstrado, apurou-se divergência entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema. Dessa forma, será utilizado, em minha análise, o valor apurado ajustado, com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal (R\$ 330.789.137,43), uma vez que se optou por escolher, sempre que possível, as informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Assim sendo, a divergência apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248/08, no montante de R\$ 285.315.690,08, será considerada como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

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

**Tabela 39 – Comparativo Avaliação Art. 42, LRF**

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2020 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2020 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2020 C = (A-B)
108.122.524,02	330.789.137,43	-222.666.613,41

Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2020 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Suficiência de Caixa - 31/12/2020 – Art. 42 LRF E = (C-D)
-222.666.613,41	52.103.316,42	<b>-274.769.929,83</b>

**Fonte:** item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do art. 42, fls. 11000.  
Nota: composição dos valores do item D

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		52.103.316,42	Todas as Planilhas constam em anexo (fls. 11000/11209)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	953.376,65		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do art. 42	50.990.339,77		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	0,00		

Dívidas Reconhecidas	159.600,00		
----------------------	------------	--	--

Diante do acima demonstrado, verifico que não houve observância ao estabelecido no art. 42 da LRF pelo Poder Executivo Municipal.

Dessa forma, haja vista não ter sido elidida a irregularidade por meio das razões de defesa apresentadas, conforme examinado no item 2.6.3, faço constar **Irregularidade e Determinação** na conclusão de meu Voto.

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

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

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

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

Acompanho, destarte, a manifestação do Corpo Técnico de que tal

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

Esclareço, ainda, que essa nova metodologia será aplicada, também, ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo Estadual, ou seja, a partir das Contas de Governo do exercício de 2022, encaminhadas a este Tribunal em 2023, sendo, da mesma forma, aplicada na apreciação das prestações de contas anuais de gestão do exercício de 2022 dos titulares dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, conforme decidido por esta Corte nos autos do processo de Prestação de Contas de Governo Estadual referente ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19).

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

## 2.10 Demais Aspectos Relevantes

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

### 2.10.1 *Royalties*

O art. 8º da Lei nº 7.990/89, alterada pelas Leis nºs 10.195/01 e 12.858/13, veda a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no quadro

permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência.

### 2.10.1.1 Das Receitas de *Royalties*

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

**Tabela 40 – Receitas de *Royalties***

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>35.917.386,80</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		1.750.767,91	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>34.166.618,89</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	18.921.498,33		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	15.245.120,56		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>0,00</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>35.917.386,80</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>3.158,20</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>35.920.545,00</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 664/680 e 5922/5938 e 10571/10582.

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

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

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

**Tabela 41 – Receitas de *Royalties* - Lei nº 12.858/13**

Receitas de <i>Royalties</i> - Lei Federal n.º 12.858/2013	
Descrição	Valor (R\$)

Recursos Recebidos dos *Royalties* Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013

527.665,33

Fonte: Quadro F.3 – fls. 10692/10696

### 2.10.1.3 Despesas Totais com Recursos de *Royalties*

**Tabela 42 – Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties***

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>27.770.880,14</b>
Pessoal e encargos	778.752,03	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	26.992.128,11	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>0,00</b>
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>27.770.880,14</b>

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 4964/4968 e 10257/10261 e 10688/10691.

Da apreciação da tabela anterior, observo que houve o pagamento de despesas com pessoal com recursos provenientes das parcelas de *royalties* da produção não excetuadas pela Lei nº 7.990/89, alterada pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13.

No exame das razões de defesa apresentadas, o Corpo Instrutivo assim se manifesta:

*A irregularidade foi evidenciada através das informações do próprio jurisdicionado, pois indicou o dispêndio de R\$778.752,03 em Pessoal e Encargos, conforme Quadro F.1 e demonstrativo contábil às fls. 4964/4968, 10257/10261 e 10688/10691 dos autos:*

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>27.770.880,14</b>
Pessoal e encargos	778.752,03	

	Juros e encargos da dívida	0,00	
	Outras despesas correntes	26.992.128,11	
<b>II - Despesas de capital</b>			<b>0,00</b>
	Investimentos	0,00	
	Inversões financeiras	0,00	
	Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>			<b>27.770.880,14</b>

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 4964/4968 e 10257/10261 e 10688/10691.

A propósito, nos exercícios de 2018 e 2019 o Município não aplicou recursos de royalties em pagamento de pessoal, conforme registrado votos nos Processos TCE n.os 214.719-0/19 e 216.697-5/20:

Processo TCE n.º 214.719-0/19: Parecer prévio de 10/06/2020, nos termos do voto do Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerrén:

#### VIII.3.3 – Aplicação dos recursos dos royalties

A Administração Municipal informa que os recursos dos royalties foram aplicados nas seguintes despesas:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
DESCRIÇÃO	VALOR - R\$	VALOR - R\$
<b>I - DESPESAS CORRENTES</b>		<b>24.920.619,27</b>
Pessoal e Encargos	0,00	
Juros e Encargos da Dívida	0,00	
Outras Despesas Correntes	24.920.619,27	
<b>II - DESPESAS DE CAPITAL</b>		<b>0,00</b>
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortizações de Dívida	0,00	
<b>III - TOTAL DAS DESPESAS (I+II)</b>		<b>24.920.619,27</b>

Fonte: Quadro F.1 – fls. 2464.

Processo TCE n.º 216.697-5/20: Parecer prévio de 27/01/2021, nos termos do voto da Conselheira Relatora Andrea Siqueira Martins:

#### 8.1.2 DESPESAS

O demonstrativo, a seguir, evidencia as despesas custeadas com recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto, gás natural e recursos hídricos:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
DESCRIÇÃO	VALOR - R\$	VALOR - R\$
<b>I - DESPESAS CORRENTES</b>		<b>24.920.619,27</b>

	Pessoal e Encargos	0,00	
	Juros e Encargos da Dívida	0,00	
	Outras Despesas Correntes	24.920.619,27	
<b>II - DESPESAS DE CAPITAL</b>			<b>0,00</b>
	Investimentos	0,00	
	Inversões financeiras	0,00	
	Amortizações de Dívida	0,00	
<b>III - TOTAL DAS DESPESAS (I+II)</b>			<b>24.920.619,27</b>

Fonte: Quadro F.1 – fls. 267/270.

*Assim sendo, em sentido oposto à assertiva do responsável pelas contas, no exercício de 2020 a aplicação dos recursos de royalties foi efetuada de forma diversa dos exercícios de 2018 e 2019, não havendo, portanto, mudança de entendimento por esta Corte.*

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

Nesse aspecto, acompanho o entendimento esposado pelas instâncias instrutivas no sentido de que a inobservância à regra insculpida na Lei nº 7.990/89 deva ser objeto de **Irregularidade** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

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

- a) *Royalties* pela produção (até 5% da produção) – art. 48 da Lei nº 9.478/97;
- b) *Royalties* pelo excedente de produção – art. 49 da Lei nº 9.478/97;
- c) *Royalties* sob o regime de partilha de produção – art. 42-B da Lei

---

nº 12.351/10, incluído pela Lei nº 12.734/12;

d) Participação especial – art. 50 da Lei nº 9.478/97.

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

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

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

Por fim, o Corpo Instrutivo constata que o Município aplicou 100% dos recursos de *royalties* em despesas correntes, não tendo havido aplicação em despesas de capital.

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

perdas de recursos futuros.

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

A Lei nº 12.858/13, que dispõe acerca da destinação, às áreas de Educação e Saúde, de parcela da participação no resultado, ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, tem por finalidade o cumprimento do disposto no art. 214, inciso VI, da Constituição Federal, de forma a assegurar os recursos do Município com vistas ao alcance da meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do Produto Interno Bruto, além de garantir acesso, universal e igualitário, às ações e serviços de Saúde, na forma do art. 196 da Constituição Federal.

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

O Corpo Instrutivo constata que o Município não aplicou os recursos dos *royalties* em Educação e Saúde, conforme determinado no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, conforme tabela a seguir:

**Tabela 43 – Aplicação de Recursos previstos na Lei nº 12.858/13**

<b>Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	527.665,33
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	131.916,33
Aplicação de Recursos na Saúde	0,00
% aplicado em Saúde	0,00%
Saldo a aplicar	131.916,33
Aplicação Mínima na Educação – 75%	395.749,00
Aplicação de Recursos na Educação	0,00
% aplicado em Educação	0,00%
Saldo a aplicar	395.749,00

Fonte: Quadro F.3 – fls. 10692/10696 e planilha Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, fls.

10939/10940.

Nota: Verifica-se divergência entre os valores informados no Quadro F.3 a título de recebimentos de Royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13 (R\$930.084,47) e o divulgado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP (R\$527.665,33), conforme consulta no sítio eletrônico <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties> e anexada às fls. 10939/10940.

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

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

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

O MPC, a seu turno, opina pela aposição de Impropriedade acerca de tal falha.

Examinadas as razões de defesa apresentadas, o Corpo Instrutivo sugere que seja mantida a Irregularidade, nos termos do excerto que abaixo reproduzo:

*O jurisdicionado relata às fls. 11631:*

*Da mesma forma na prestação de contas de 2019, informamos que a Secretaria Municipal de Fazenda encontrou dificuldade em identificar os valores encaminhados pela ANP e que somente a partir de julho de 2019 a ANP passou a incluir planilhas informando a distribuição de recursos para saúde e educação de forma segregada dos royalties derivados de contratos de concessão de pré-sal. Em virtude de que somente a partir de 27/11/2018 o município passou a receber tais recursos, e que, apesar da expressa obrigação legal de sua aplicação nos moldes previstos na lei federal, este subscritor, por ocasião da emissão do parecer prévio das contas de governo referentes ao exercício de 2019 (Processo TCE-RJ nº 216697-5/2020) teve suas contas apreciadas pelo plenário da Corte em 27/01/2021, sendo comunicado da referida decisão em 18/02/2021, ou seja, já transcorrida toda a execução orçamentária de 2020 é que este subscritor foi comunicado da decisão de cumprimento dos ditames da Lei Federal n.º 12.858/13, o que não se ecoa razoável elevar o seu não cumprimento em 2020 como um fato ensejador de irregularidade. Desta forma peço o entendimento da prestação de contas de 2019 desconsiderando a irregularidade visto que a finalização se efetuou já no exercício de 2021, período que não era gestor do município.*

**Análise:**

*Inobstante a exposição, o Prefeito Municipal, por ocasião da emissão do parecer prévio das contas de governo referentes ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ n.º 214.719-0/2019), teve suas contas apreciadas pelo Plenário desta Corte em 10/06/2020, sendo comunicado da referida decisão em 22/06/2020, conforme se observa pelo Recibo de Entrega de Ofício n.º 14.783/2020 às fls. 5036 daquele processo. Ou seja, ainda durante a execução orçamentária de 2020 fora comunicado da decisão de cumprimento dos ditames da Lei Federal n.º 12.858/13:*

(...)

*12 – quanto ao fato de que, no exercício de 2019, o município deverá aplicar nas áreas da Educação e Saúde, respectivamente, o montante de 75% e 25% dos recursos, recebidos em 2018 e 2019, provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo, assinados a partir de 03.12.2012, bem como providenciar a criação de código de fonte específica para classificação dos recursos de royalties de que trata a Lei Federal nº 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, §3º da referida Lei;*

*(...)*

*Portanto, não se vislumbram justificativas para a não aplicação de nenhuma parcela dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação, em desacordo com o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.*

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

*Em relação às impropriedades, cumpre mencionar que o jurisdicionado não apresentou razões de defesa.*

Após análise dos argumentos da defesa, o MPC, reitera integralmente os termos seu parecer de supramencionado.

Em que pese o entendimento do Corpo Instrutivo nestes autos, revejo meu posicionamento e, com o fito de manter a harmonia das decisões plenárias, especialmente ante ao decidido nos autos das Prestações de Contas de Governo do exercício de 2020 dos Municípios de Guapimirim e de Rio Bonito, Processos TCE-RJ n 209.506-1/21 e 210.556-0/21, respectivamente, acolho a proposta do Ministério Público de Contas e faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

Complemento, outrossim, o proposto pelo *Parquet* de Contas, ficando o saldo remanescente a ser utilizado nos exercícios seguintes.

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

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

Art. 8º [...]

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

[...]

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

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

No caso em tela, o Corpo Instrutivo informa que o Município não criou o código de fonte de recurso específico para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei nº 12.858/13, razão pela qual faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão do Voto.

Destaco, ainda, na aludida Determinação, que deve ser criada uma fonte específica para a área da Educação (75%) e outra para área da Saúde (25%), nos termos do disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, possibilitando o controle individual da vinculação legal a cada área de destinação.

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

A Lei nº 13.885/19 estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.276/10. Tais recursos são chamados de excedente da cessão onerosa.

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

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

#### Tabela 44 – Aplicação de Recursos Previstos na Lei nº 13.885/19

##### Aplicação de Recursos dos *Royalties* – Cessão Onerosa (Recebidos em 2019)

Descrição	Valor
Recursos de <i>Royalties</i> <i>Recebidos</i> no Exercício de 2019, a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019	3.357.437,42
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) em Investimentos	0,00
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) na Previdência	2.343.063,40
<b>Total Aplicado</b>	<b>2.343.063,40</b>
Saldo a aplicar	1.014.374,02

Fonte: Quadro F.4 – fls. 10692/10696.

Observo que o Poder Executivo, dos recursos recebidos, destinou R\$ 2.343.063,40 para pagamento das despesas previdenciárias, restando um saldo a aplicar, no montante de R\$ 1.014.374,02, observando o previsto no art. 1º, § 3º, da Lei Federal nº 13.885/19.

#### 2.10.2 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Sendo um indicador de desempenho de âmbito nacional, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) compõe-se de sete índices setoriais temáticos, que objetivam verificar se a visão e os objetivos estratégicos dos Municípios foram alcançados e, com isso, oferecer subsídios para a melhoria da gestão municipal, bem como para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

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

- Educação;
- Saúde;
- Planejamento;

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

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

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

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

## 2.11 Controle Interno

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

Ademais, o art. 74, § 1º, da Constituição Federal estipula que os responsáveis pelo Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer

irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

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

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

### **2.11.1 Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior**

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

O “Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno” foi encaminhado, deixando, no entanto, de informar de forma satisfatória todas as ações e providências visando à correção das irregularidades e/ou impropriedades verificadas no exercício de 2019, uma vez que se limita a expor que o Controlador-Geral determinou ao órgão responsável o atendimento à respectiva Determinação, assinalando-as, por fim, como não implementadas.

Nesse sentido, acompanho as instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

---

## 2.11.2 Certificado de Auditoria

Em conclusão, o Corpo Instrutivo destaca que o Certificado de Auditoria, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Reprovação das Contas do Chefe de Governo do Município de Volta Redonda.

Destaco que não foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental. A esse respeito, faço constar **impropriedade** e **Determinação** na conclusão de meu Voto.

### 3 CONCLUSÃO E VOTO

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

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

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

**CONSIDERANDO** a ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64;

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

**CONSIDERANDO** o não repasse integral da contribuição previdenciária retida dos servidores e patronal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município, contribuindo para o desequilíbrio financeiro e atuarial do regime, em desacordo com o disposto no art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98;

**CONSIDERANDO** que o valor do superávit financeiro do Fundeb para o exercício de 2021, apurado na presente prestação de contas, é superior ao

registrado pelo Município no Balancete do Fundo, revelando a saída de recursos da conta do Fundeb sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no art. 21 c/c o inciso I do art. 23 da Lei nº 11.494/07;

**CONSIDERANDO** que o repasse do Poder Executivo ao Legislativo manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara, descumprindo o disposto na Constituição Federal, art. 29-A, § 2º, inciso III, c/c art. 168;

**CONSIDERANDO** o não cumprimento dos ditames do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito;

**CONSIDERANDO** o pagamento de despesas com pessoal e dívida à conta de recursos das parcelas de *royalties* da produção, não excetuadas pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13;

**CONSIDERANDO** que, para as Contas de Governos Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, deverá ser observada a nova regulamentação do Fundeb estabelecida na Lei nº 14.113/20, que entrou em vigor em 01/01/2021, revogando quase integralmente a Lei nº 14.494/07, com especial atenção aos arts. 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente, o percentual e prazo de utilização de recursos do Fundo no exercício seguinte e o percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

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

**CONSIDERANDO** que, em face da Decisão deste Tribunal de Contas proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19 na Sessão Plenária de

04/12/2019, será alterada a metodologia da base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder Legislativo Municipal prevista no art. 29-A da Constituição Federal, para as Contas referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas em 2022; e

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

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

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo:

- ✓ Pela inclusão da Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), proposta pelo Ministério Público de Contas, na forma do item VIII de seu parecer;
- ✓ Pela inclusão como Improriedade, da Irregularidade nº 8 da proposta do Corpo Técnico
- ✓ Pela inclusão da Improriedade nº 20 e respectiva Determinação proposta pelo Ministério Público de Contas, em seu parecer;

Em relação ao proposto pelo Ministério Público de Contas:

- ✓ Pela inclusão, como Improriedade, da Irregularidade nº 3, letras “c”, “d” e “e”, além da Irregularidade nº 8 apontadas pelo Ministério Público de Contas, em seu parecer;

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

- ✓ Na complementação da Determinação nº 20 da manifestação do

Corpo Técnico e do parecer do Ministério Público de Contas, a fim de constar que o montante resultante da diferença entre o mínimo estabelecido de despesas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o apurado no exercício de 2020 deverá ser aplicado até o término do atual mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal;

- ✓ Na inclusão de Recomendação para que o Município atente para a necessidade de uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*.
- ✓ Na Comunicação ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno, excluiu a Determinação de pronunciamento de forma conclusiva, posto que isto já restou atendido;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluiu alerta sobre a observância da Lei Complementar Estadual nº 196/21 para o cálculo das despesas relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

*Ex positis*, e diante dos fatos evidenciados,

#### **VOTO:**

I – Pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Volta Redonda, Sr. Elderson Ferreira da Silva, referentes ao exercício de 2020, em face das **IRREGULARIDADES** e das **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

#### **IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES**

##### **IRREGULARIDADE Nº 01**

Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$7.843.493,48, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64.

##### **DETERMINAÇÃO Nº 01**

Abster-se de promover o cancelamento de restos a pagar processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

### **IRREGULARIDADE Nº 02**

Déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2020, término do mandato, culminaram no montante de R\$ 280.038.324,90 , indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

### **DETERMINAÇÃO Nº 02**

Observe o equilíbrio financeiro das Contas Municipais, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

### **IRREGULARIDADE Nº 3**

O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias patronal e retidas dos servidores ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), contribuindo para o desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98.

### **DETERMINAÇÃO Nº 3**

Realizar a transferência das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores e patronal ao Regime Geral de Previdência Social (RPPS), de modo a preservar o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime previdenciário municipal, conforme os preceitos estabelecidos no art. 1º, inciso II da Lei nº 9.717/98

### **IRREGULARIDADE Nº 04**

O valor do superávit financeiro do Fundeb para o exercício de 2020, apurado na presente prestação de contas (R\$5.587.195,66), é superior ao registrado pelo Município no Balancete do Fundo (R\$1.702.116,70), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de

R\$3.885.078,96, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no art. 21 c/c o inciso I do art. 23 da Lei nº 11.494/07.

#### **DETERMINAÇÕES Nº 04**

- Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, objetivando o cumprimento do art. 25 da Lei nº 14.113/20 c/c o art. 85 da Lei nº 4.320/64.

- Providenciar ressarcimento à conta do Fundeb, com recursos ordinários, no valor de R\$ 3.885.078,96 — relativo à diferença existente entre o superávit financeiro do Fundo no exercício de 2020, apurado na presente prestação de contas, e o registrado pelo Município no balancete do Fundeb —, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento ao preceituado na Lei nº 14.113/20, especialmente em seu art. 25.

#### **IRREGULARIDADE Nº 05**

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$32.250.000,00, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$33.000.000,00), descumprindo o disposto na Constituição Federal, art. 29-A, § 2º, inciso III, c/c art. 168.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 05**

Observar, quando do repasse ao Poder Legislativo, o cumprimento do disposto no inciso § 2º, inciso III, do art. 29-A c/c o art. 168, ambos da Constituição Federal, que estabelecem que o repasse não pode ser enviado a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

#### **IRREGULARIDADE Nº 06**

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

---

no montante de R\$274.769.929,83.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 06**

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

#### **IRREGULARIDADE Nº 07**

Pagamento de despesas com pessoal e dívida à conta de recursos das parcelas de *royalties* da produção, não excetuadas pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13, resultando em despesas vedadas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 07**

Observar o cumprimento do art. 8º da Lei n.º 7.990/89, c/c as Leis nº 10.195/01 e nº 12.858/13, quando da realização de gastos com recursos dos *royalties*.

#### **IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES**

##### **IMPROPRIEDADE Nº 01**

Não foram apresentados os atos autorizativos de abertura de créditos adicionais da Câmara Municipal de Volta Redonda nºs 10.322, 10.344, 10.366 e 10.440, em desacordo com o solicitado no Anexo da Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

##### **DETERMINAÇÃO Nº 08**

Observar o envio das leis autorizativas de abertura de créditos adicionais, de acordo com o Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

##### **IMPROPRIEDADE Nº 02**

O valor do orçamento final apurado (R\$1.430.579.892,29), com base na movimentação de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 (R\$1.431.799.280,98).

### **DETERMINAÇÃO Nº 09**

Guardar paridade entre o orçamento final do Município, apurado com base na movimentação de abertura de créditos adicionais, com o registrado nos demonstrativos contábeis consolidados, em face do disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64.

### **IMPROPRIEDADE Nº 03**

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

### **DETERMINAÇÃO Nº 10**

Implementar ações visando à adoção de procedimentos e à estruturação da gestão dos impostos municipais para sua instituição, previsão e efetiva arrecadação, requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, de acordo com o art. 11 da Lei Complementar nº 101/00, conforme detalhamento nos Processos TCE-RJ nº 225.348-1/20 (ISS) e nº 225.351-8/20 (IPTU e ITBI).

### **IMPROPRIEDADE Nº 4**

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

### **DETERMINAÇÃO Nº 11**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 05**

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$ 82.613.523,02 , em desacordo com a Lei

---

nº 9.717/98.

### **DETERMINAÇÃO Nº 12**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 06**

Não encaminhamento da declaração informando as medidas adotadas para o equacionamento do déficit atuarial evidenciado no Relatório de Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), acompanhada da respectiva documentação comprobatória.

### **DETERMINAÇÃO Nº 13**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 07**

O Município não demonstrou se realizou integralmente o recolhimento da contribuição previdenciária do servidor e da contribuição patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), não sendo possível constatar a observância ao disposto na Lei nº 8.212/91, art. 22, c/c art. 30, inciso I, alínea “b”.

### **DETERMINAÇÃO Nº 14**

Providenciar a correta evidenciação do Demonstrativo das contribuições (servidores e patronal), devidas e efetivamente repassadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no exercício, nos moldes do Modelo 24 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, a fim de se comprovar o recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária do servidor e patronal devida ao RGPS, conforme disposto na Lei nº 8.212/91, art. 22, c/c art. 30, inciso I, alínea “b”.

### **IMPROPRIEDADE Nº 08**

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

#### **DETERMINAÇÃO Nº 15**

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

#### **IMPROPRIEDADE Nº 09**

O saldo da dívida consolidada constante do Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre (R\$564.865.400,00), diverge do saldo constante do Balanço Patrimonial Consolidado e Anexo 16 da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado) – R\$ 665.671.774,86, resultando em uma divergência no valor de R\$ 100.806.374,86.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 16**

Observar a compatibilidade entre os registros da dívida consolidada nos relatórios da LRF e nos demonstrativos contábeis, em cumprimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

#### **IMPROPRIEDADE Nº 10**

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, foram consideradas pelo Município no cálculo do limite dos gastos com a educação, apesar de se referirem a gastos com inativos, com multas por atraso no pagamento ao INSS e com sentenças judiciais:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
29/01/2020	2	EMPENHO EM ESTIMATIVA DA FOLHA DE PAGAMENTO INATIVOS DA SME REF. AO EXERCÍCIO DE 2020.	VR PREVIDENCIA - FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	47.919.029,65	47.208.930,23
21/12/2020	7	FOLHA DE PAGAMENTO DOS INATIVOS DO FME (PLANO FINANCEIRO) REF. 13/2020 E 12/2020.	VR PREVIDENCIA - FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	481.435,77	481.435,77
24/01/2020	38	SENTENÇA JUDICIAL - SINPRO.	TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1A. REGIAO	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	8.428.993,93	0,00
		REFERENTE A SENTENÇA JUDICIAL - INFANTIL	CIA DE HABITACAO DE VOLTA REDONDA COHAB	Educação Infantil	RECURSOS ORDINÁRIOS	784.700,11	784.700,11
		REFERENTE A SENTENÇA JUDICIAL - FUNDAMENTAL	CIA DE HABITACAO DE VOLTA REDONDA COHAB	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	58.905,41	48.582,93
12/03/2020	122	PAGAMENTO DE MULTA REFERENTE AO INSS DE DECIMO TERCEIRO SALARIO.	PREVIDENCIA SOCIAL	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	128.000,00	128.000,00
10/07/2020	493	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019	VR PREVIDENCIA - FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	131.227,96	131.227,96
<b>TOTAL</b>						<b>58.082.292,83</b>	<b>48.434.253,22</b>

### **DETERMINAÇÃO Nº 17**

Observar a correta classificação das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96.

### **IMPROPRIEDADE Nº 11**

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, foram consideradas pelo Município no cálculo do limite dos gastos com

Educação, apesar de pertencerem ao exercício de 2020, em desacordo com art. 212 da Constituição Federal c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
10/01/2020	1	FGTS - DEZEMBRO E 13s SALARIO 2019.	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	137.323,42	137.323,42
16/01/2020	1	RECOLHIMENTO REFERENTE AO FGTS DO MES DE DEZEMBRO/2019.	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	101.972,72	101.972,72
20/01/2020	14	RECOLHIMENTO REFERENTE AO INSS DO MES DE DEZEMBRO/2019.	PREVIDENCIA SOCIAL	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	481.435,77	481.435,77
10/07/2020	493	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019 E DO DECIMO TERCEIRO SALARIO/2019.	VR PREVIDENCIA -FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	124.926,15	124.926,15
10/07/2020	494	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019 E DO DECIMO TERCEIRO SALARIO/2019.	VR PREVIDENCIA -FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	218.403,14	218.403,14
10/07/2020	495	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019 E DO DECIMO TERCEIRO SALARIO/2019.	VR PREVIDENCIA -FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	131.270,44	131.270,44
10/07/2020	496	RECOLHIMENTO REFERENTE AO VR PREVIDENCIA DO MES DE DEZEMBRO/2019 E DO DECIMO TERCEIRO SALARIO/2019.	VR PREVIDENCIA -FUNDO PREV DO MUN DE VR	Ensino Fundamental	Transferências do FUNDEB - 60%	263.936,43	263.936,43

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
26/08/2020	544	RECOLHIMENTO REFERENTE AO FGTS DO DECIMO TERCEIRO SALARIO DE 2019.	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	Educação Infantil	Transferências do FUNDEB - 60%	101.941,98	101.941,98
<b>TOTAL</b>						<b>1.561.210,05</b>	<b>1.561.210,05</b>

### **DETERMINAÇÃO Nº 18**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 12**

O Município aplicou 13,41% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal de 1988.

### **DETERMINAÇÃO Nº 19**

Cumprir o limite mínimo de aplicação de 25% das receitas com impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal de 1988, devendo o valor de R\$ 62.891.971,56 , não utilizado no exercício de 2020, ser aplicado até o término do atual mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, sem prejuízo do cumprimento do limite mínimo constitucional.

### **IMPROPRIEDADE Nº 13**

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do Fundeb, por meio do Decreto n.º 16.087/20 (R\$ 1.977.959,87), não utilizou a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior (R\$ 6.744.480,84), em desacordo com o disposto no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/07.

### **DETERMINAÇÃO Nº 20**

Observar o disposto no art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/20, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte a totalidade do superávit financeiro do Fundeb, no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos.

### **IMPROPRIEDADE Nº 14**

As despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, foram consideradas pelo Município no cálculo do limite dos gastos com Saúde, em desacordo com o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
23/12/2020	1313	EMPENHO REFERENTE A FOLHA DE PAGAMENTO DA SMS, REFERENTE A DESPESAS COM AQUISICAO DE VALE TRANSPORTE, PARA JANEIRO/2021	SINDPASS	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	63.763,26	63.763,26	63.763,26
<b>TOTAL</b>						<b>63.763,26</b>	<b>63.763,26</b>	<b>63.763,26</b>

### **DETERMINAÇÃO Nº 21**

Observar a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00.

### **IMPROPRIEDADE Nº 15**

As despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, foram consideradas pelo Município no cálculo do limite dos gastos com a saúde, apesar de não corresponderem a gastos com ações e serviços públicos de saúde, em desacordo com o art. 4º da Lei Complementar nº 141/12:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
10/01/2020	2	ESTIMATIVA DE JUROS FGTS	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	RECURSOS ORDINÁRIOS	500.000,00	337.656,38	337.656,38
30/01/2020	51	REFERENTE A SENTENCA JUDICIAL - SAUDE	CIA DE HABITACAO DE VOLTA REDONDA COHAB	Administração Geral	RECURSOS ORDINÁRIOS	107.000,00	107.000,00	102.875,18

<b>TOTAL</b>	<b>607.000,00</b>	<b>444.656,38</b>	<b>440.531,56</b>
--------------	-------------------	-------------------	-------------------

### **DETERMINAÇÃO Nº 22**

Observar a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao art. 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

### **IMPROPRIEDADE Nº 16**

O Município não realizou suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no parágrafo único do art. 2º c/c o art. 14 da Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme a seguir:

<b>Descrição</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Percentual</b>
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	251.435.505,90	89,10%
Gastos geridos pela Companhia de Habitação	1.479.236,87	0,53%
Gastos geridos pela Secretaria Municipal de Infraestrutura	51.797,21	0,02%
Gastos geridos pelo Serviço Autônomo Hospitalar	29.215.296,81	10,35%
<b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2020</b>	<b>282.181.836,79</b>	<b>100%</b>

### **DETERMINAÇÃO Nº 23**

Observar o estabelecido na Lei Complementar nº 141/12, art. 2º, parágrafo único, c/c art. 14, de forma que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde sejam financiadas com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde.

### **IMPROPRIEDADE Nº 17**

Ausência de registro das disponibilidades financeiras e dos encargos e despesas compromissadas a pagar relativos aos convênios no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

### **DETERMINAÇÃO Nº 24**

Observar o registro de todas as disponibilidades financeiras e dos encargos e despesas compromissadas a pagar relativos aos convênios no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

---

### **IMPROPRIEDADE Nº 18**

Divergência no valor de R\$ 89.095.226,45 , entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$108.122.524,02), e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$19.027.297,57).

### **DETERMINAÇÃO Nº 25**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 19**

Divergência no valor de R\$ 285.315.690,08 , entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$330.789.137,43) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$45.473.447,35).

### **DETERMINAÇÃO Nº 26**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 20**

O Poder Executivo não aplicou parcela alguma dos recursos dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13 na saúde e na educação, não atendendo aos percentuais previstos em seu art. 2º, § 3º, que fixa os montantes de 75% e 25%, nas respectivas áreas.

### **DETERMINAÇÃO Nº 27**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 21**

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

---

### **DETERMINAÇÃO Nº 28**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 22**

O Modelo 22 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18 não foi preenchido de forma adequada, de modo que não permitiu a análise do cumprimento das Determinações exaradas por esta Corte.

### **DETERMINAÇÃO Nº 29**

Atentar para o correto preenchimento do modelo 22 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, informando de forma discriminada as ações e providências adotadas para o cumprimento de cada Determinação expedida por esta Corte.

### **IMPROPRIEDADE Nº 23**

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

### **DETERMINAÇÃO Nº 30**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 24**

Ausência de ampla divulgação da documentação que constitui a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal (Contas de Governo), em afronta ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual c/c o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00).

### **DETERMINAÇÃO 31**

Implementar ações visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas no art. 126 da Constituição Estadual c/c o art. 48 da Lei Complementar 101/00.

### **RECOMENDAÇÃO**

#### **RECOMENDAÇÃO Nº 1**

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

**II – COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo Órgão Central de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que:

a) Tome ciência da Decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no art. 74 da Constituição Federal de 1988 e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) Comprove, no prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, o efetivo **ressarcimento** à conta do Fundeb, no valor de R\$ 3.885.078,96, relativo à diferença existente entre o superávit financeiro do Fundo no exercício de 2020, apurado na presente prestação de contas, e o registrado pelo Município no balancete do Fundeb, restando, desde já, aprovada abertura de procedimento autônomo de apuração, em caso de não atendimento.

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

a) Implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, em razão do **déficit financeiro de R\$ 280.038.324,90**

apresentado nestas contas, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento art.1º, §1º da Lei Complementar nº 101/00;

b) Providencie o **ressarcimento**, no valor de **R\$3.885.078,96**, com recursos ordinários, à conta do Fundeb, a fim de resgatar seu equilíbrio financeiro, em atendimento aos preceitos da Lei nº 14.113/20;

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

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

c) A partir das Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deve compor a base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal de que trata o art. 29-A da Constituição Federal;

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

---

observância ao art. 8º da Lei Complementar nº 101/00;

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

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

**V – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para ciência das Irregularidades e das Improriedades apontadas nesta Prestação de Contas e adoção das providencias que entender cabíveis;

**VI - Por DETERMINAÇÃO à SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SGE)**, para que verifique o cumprimento das regras impostas pela EC nº 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13/11/2019

---

(data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderem custear despesas com aposentadorias e pensões por morte e os que possuem déficit atuarial a ser equacionado estabelecerem, até 01/03/2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União (14%);

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

**VIII – Pelo ARQUIVAMENTO** do processo no âmbito desta Corte.

Plenário,

GC-7, em 01 / 12 / 2021.

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
**Relator**