

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ Nº 218.792-5/20
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE MANGARATIBA
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO
EXERCÍCIO: 2019

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES: (I) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL; (II) INOBSERVÂNCIA, NA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEGISLAÇÃO; (III) VIOLAÇÃO DO LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL DESDE O 2º QUADRIMESTRE DE 2018.

SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO. IRREGULARIDADES REMANESCENTES.

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

O presente administrativo instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de Mangaratiba, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Senhor **ALAN CAMPOS**

DA COSTA – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em **03/07/2020**, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi intempestiva.

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

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 219.811-4/20), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nº 019.561-5/20.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 3ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 11/09/2020. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Mangaratiba, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades e determinações elencadas no citado relatório instrutivo.

IRREGULARIDADE N.º 1

- A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$160.444.397,40, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$35.921.055,00, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

IRREGULARIDADE N.º 02

- O Município realizou parcialmente a transferência da contribuição patronal devida 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 03

– O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2018, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2019 com estas despesas acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

A instrução especializada sugere, também: (i) uma recomendação ao município e (ii) duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta); e (iii) expedição de ofícios ao Ministério Público, ao Ministério da Saúde e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, após reexame, concordam com a proposição manifestada pela instância técnica.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Mangaratiba, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, mais uma irregularidade, em face do entendimento de que teria havido, por parte do município, “descumprimento 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”.

Mencionada inobservância da legislação previdenciária estaria materializada sob as seguintes falhas (fl.1973):

O Município realizou parcialmente o recolhimento da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), deixaram de ser recolhidos R\$1.689.536,23 (10,69%), descumprindo as regras estabelecidas nos artigos 195, incisos I 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. Tal conduta: contraria o caráter contributivo e solidário do RGPS; submete o Município ao pagamento de multa e juros moratórios; sujeita receber apontamentos e restrições no CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias), o que inviabiliza o Município de 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.

É importante destacar ainda que o *Parquet* também acrescenta os itens “b” e “c” à irregularidade de nº 2 sugerida pela instrução, conforme a seguir transcrito:

b) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$2.255.648,85, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

c) Obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do Regime Próprio de Previdência Social do Município, por meio de decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 28/09/2020, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário.

Em 09/10/2020, tempestivamente, foi protocolizado no Tribunal o doc. nº 27.694-6/2020, à guisa de razões de defesa.

Após o reexame dos autos, materializado na informação da 3ª CAC, datada de 16/10/2020, e no Parecer Ministerial de 21/10/2020, **constatou-se que o jurisdicionado apresentou razões de defesa apenas para a impropriedade de nº 6 apontada na instrução inicial do processo, a qual não foi elidida e desta forma mantida no derradeiro relatório do corpo instrutivo.**

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo e o Órgão Ministerial, após a análise das razões de defesa trazidas pelo responsável em face das irregularidades apontadas no processo, reviram seus entendimentos apenas quanto à segunda irregularidade, referente a não observância do preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988. Mantiveram, entretanto, seus posicionamentos quanto às irregularidades verificadas na instrução datada de 11/09/20 (primeira e terceira) e do parecer datado de 27/09/20 (exceto a primeira), razão pela qual manifestaram-se no sentido da emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Mangaratiba, relativa ao exercício de 2019, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.**

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

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

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

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

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

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas

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

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

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

⁵ Art. 36, LC 63/90.

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

no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

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

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

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

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

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

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

individualizadas a serem realizadas quando das prestações de contas dos ordenadores de despesas (contas de gestão).

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

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **julgamento das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

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

1 – GESTÃO PÚBLICA

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

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

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Mangaratiba – LOA para o exercício de 2019 foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais nº 1.177, de 26 de dezembro de 2018, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 359.210.550,00 (fls. 602/778).

Constam dos autos, também, o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018/2021, instituído pela Lei Municipal n.º 1.102, de 27/12/2017 (fls.10/307) e as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019, estabelecidas pela Lei Municipal n.º 1.166, de 14/11/2018 (fls. 345/599).

1.1.1 - Retificações orçamentárias

O artigo 11 da LOA municipal prevê autorização para abertura de créditos adicionais suplementares num montante de até 10% (trinta por cento) da receita estimada. Desse modo, a suplementação de créditos poderia atingir o montante de R\$ 35.921.055,00.

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

CRÉDITOS SUPLEMENTARES			
<u>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA</u>			
SUPLEMENTAÇÕES			R\$
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	133.025.397,40
		Excesso - Outros	19.996.000,00
		Superávit	7.423.000,00
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00

(A) Total das alterações	160.444.397,40
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)	0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)	160.444.397,40
(D) Limite autorizado na LOA	35.921.055,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)	124.523.342,40

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 602/778 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1

Do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais se encontra acima do limite estabelecido na lei autorizativa retro relacionada, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

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

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa contidas no doc. 027694-6/2020, assim se manifestou (fls. 03/06 da informação datada de 16/10/20):

IRREGULARIDADE N.º 01

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$160.444.397,40, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$35.921.055,00, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

Razões de Defesa:

O Jurisdicionado informa à fl. 1996 que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual não foram realizadas na gestão atual e sim nas gestões anteriores, sendo encaminhadas para a Câmara em outubro de 2018, quando a atual gestão assumiu em 21 de novembro de 2018.

Prossegue esclarecendo que para o equilíbrio das contas houve a necessidade da abertura de créditos adicionais suplementares no importe de 50%, conforme Lei Municipal nº 1.189/2019, que alterou o percentual estabelecido na LOA em seu artigo 11, da Lei nº 1.177/2018.

Análise:

Primeiramente cabe comentar que a Prestação de Contas em questão é de análise da Gestão Municipal como um todo durante o exercício, da qual o atual Prefeito Municipal responde por todos os Atos ocorridos como Chefe do Poder Executivo, não podendo deles esquivar-se.

Consta às fls. 2002/2003 a Lei Municipal nº 1.189/2019 de 25 de abril de 2019 que alterou o artigo 11 da Lei Municipal nº 1.177/18 (LOA), conforme destaca-se:

Art. 1º - Fica alterado o Artigo 11 da Lei nº 1.177, de 26 de dezembro de 2018, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11 - O Executivo está autorizado, nos termos do Artigo 7º da Lei Federal nº 4320/64, a abrir Créditos adicionais suplementares, até o limite de 50% (cinquenta

por cento) da receita estimada para o orçamento de cada uma das unidades gestoras, utilizando como fontes de recursos:

- I – o excesso ou provável excesso de arrecadação, observada a tendência do exercício.
- II – a anulação de saldos de dotações orçamentárias desde que não comprometidas.
- III – superávit financeiro do exercício anterior.”

Ressalta-se que em relação à abertura de créditos adicionais suplementares, apesar de não haver restrição expressa à consignação do limite, deve-se alertar que o balizamento autorizado na Lei Municipal nº 1.189/2019 perfaz percentual que não se coaduna com os princípios que norteiam o bom planejamento. O percentual de autorização consignado na referida Lei (50%) demonstra grau de liberdade de movimentação das dotações orçamentárias que, se levados à efetiva utilização, resultarão em um orçamento totalmente descolado da LOA aprovada inicialmente.

Assim, será sugerida **recomendação** ao chefe do Poder Executivo.

A seguir faremos nova análise com base na Lei Municipal nº 1.189/2019 de 25 de abril de 2019:

DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Dessa forma, foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$179.605.275,00, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	359.210.550,00
Limite para abertura de créditos suplementares 50,00%	179.605.275,00

Fonte: Lei Municipal nº 1.189/2019, fls. 2002/2003.

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

DAS AUTORIZADAS PELA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

De acordo com a relação dos créditos adicionais com base na LOA apresentada pelo município, foram efetuadas as alterações orçamentárias evidenciadas no quadro a seguir:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
	Anulação		133.025.397,40
	Excesso - Outros		19.996.000,00
	Superávit		7.423.000,00
	Convênios		0,00
	Operação de crédito		0,00
(A) Total das alterações			160.444.397,40
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na Lei nº 1.189/2019)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			160.444.397,40
(D) Limite autorizado na Lei nº 1.189/2019			179.605.275,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			--

Fonte: Lei Municipal nº 1.189/2019 - fls. 2002/2003 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 784/785.

Da análise do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais encontra-se **dentro do limite** estabelecido na LOA, alterada pela Lei Municipal nº 1.189/2019, de 25 de abril de 2019, **observando** o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Conclusão:

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

O Ministério Público de Contas concordou com a análise realizada pelo corpo instrutivo (fl. 2065):

Após o exame das justificativas apresentadas pelo Jurisdicionado e a análise empreendida pelo corpo técnico no tocante às irregularidades nº 01 e 04, (equivalentes as irregularidades nºs **01** e 03 do relatório técnico) o Parquet de Contas acompanha as conclusões da instância técnica, opinando pela adoção das medidas ali preconizadas. (grifo meu)

Estou de acordo com a conclusão das análises empreendidas pelo corpo instrutivo e Parquet de Contas sobre as razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado e entendo que a irregularidade pode ser afastada.

Quanto à abertura de créditos adicionais com base em leis autorizativas específicas, o corpo técnico informa que conforme evidenciado no QUADRO A.2, fl. 786, não foram abertos créditos adicionais com base em leis específicas.:

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

Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	321.590.733,85
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	321.590.733,85
IV - Despesas empenhadas	324.557.386,17
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	324.557.386,17
VII - Resultado alcançado (III-VI)	-2.966.652,32

Fonte: prestação de contas de governo de 2018, processo TCE-RJ nº.214.534-8/19; Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 918/925 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls.926/989, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 1118/1120 e Balanço financeiro do RPPS - fls. 1121.

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

Assim, tendo em vista que ao final do exercício o município registrou um resultado orçamentário negativo, já considerados todos os recursos disponíveis e todas as despesas realizadas (inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais), o corpo técnico considerou necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio apurado no quadro acima ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso.

Na análise apresentada pela instrução às fls. 15/18 (instrução datada de 11/09/20) restou demonstrada a existência de recursos disponíveis para todos os créditos adicionais abertos, seja por superávit financeiro, por excesso de arrecadação ou por convênios, tendo sido observado pelo município, portanto, o disposto no art. 167, inciso V da CRFB.

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

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	359.210.550,00
(B) Alterações:	160.444.397,40
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 160.444.397,40	
Créditos especiais 0,00	
(C) Anulações de dotações	133.025.397,40
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	386.629.550,00
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64	386.629.550,00
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 - fls. 926/989, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA - Quadro A.1 - fls. 784/785 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas - Quadro A.2 - fls. 786.

1.1.2 – Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2019, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário:** déficit de R\$ 2.966.652,32.

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO				R\$
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS	
Receitas Arrecadadas	342.168.109,49	20.577.375,64	321.590.733,85	
Despesas Realizadas	347.390.410,66	22.833.024,49	324.557.386,17	
Déficit Orçamentário	-5.222.301,17	-2.255.648,85	-2.966.652,32	

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 918/925 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 926/989 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 1118/1120.

b) **Resultado da arrecadação:** insuficiência de arrecadação de R\$ 17.042.440,51.

c) ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	343.122.000,00	332.609.023,43	-10.512.976,57	-3,06%
Receitas de capital	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita intraorçamentária	16.088.550,00	9.559.086,06	-6.529.463,94	-40,58%
Total	359.210.550,00	342.168.109,49	-17.042.440,51	-4,74%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 918/925.

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

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

Adicionalmente, foi editada a Portaria STN n.º 388, de 14 de junho de 2018, dispondo sobre o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária para aplicação no âmbito

dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos efeitos foram aplicados a partir do exercício financeiro de 2019, no que se refere à elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2019.

O corpo instrutivo, por meio do exame do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, constatou que o município adotou parcialmente o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária previsto na referida Portaria STN nº 388/2018, tendo em vista que os códigos não aparecem.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Também deve ser ressaltado que as receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo município (R\$ 75.405.529,55), representaram apenas 23,45% do total da receita corrente do exercício (R\$ 321.590.733,85), excluídas as receitas do RRPS.

Nesse sentido, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 a 2019, de **auditorias governamentais em todos os municípios jurisdicionados, com o objetivo de verificar a gestão dos impostos de competência municipal (ISS, IPTU e ITBI), da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (Cosip), bem como dos créditos tributários inadimplidos.**

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

d) Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 39.239.139,34.

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	359.210.550,00	386.629.550,00	347.390.410,66	328.658.071,55	306.742.876,70	89,85%	39.239.139,34

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 602/778, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 926/989 e Balanço Orçamentário – fls. 990/992.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

e) Restos a Pagar

A inscrição de restos a pagar processados e não processados, referentes a exercícios anteriores do município foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário (fl.27):

R\$						
	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2018				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	11.355.582,42	17.880.530,00	-	14.577.115,83	1.623.332,33	13.035.664,26
Restos a Pagar Não Processados	2.287.471,33	18.603.121,20	3.169.912,07	2.958.086,62	356.114,93	17.576.390,98
Total	13.643.053,75	36.483.651,20	3.169.912,07	17.535.202,45	1.979.447,26	30.612.055,24

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 990/992.

Nota1: Não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal.

No que diz respeito ao **cancelamento** de “restos a pagar processados e não processados liquidados”, o corpo instrutivo teceu as seguintes considerações:

Verifica-se, ainda, que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$1.623.332,33, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, a princípio, a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

No entanto, em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (fls. 1661/1663), observa-se que os cancelamentos se referem a INSS de 2018 parte Patronal os quais foram bloqueados e descontados das contas do Município nos recursos do FPM, justificando dessa forma os referidos

No quadro seguinte é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa. Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R\$ 18.731.889,11 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

R\$								
	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilida de (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	52.248.245,26	13.035.664,26	21.915.194,85	17.576.390,98	15.250.811,10	-15.529.815,93	18.732.339,11	18.732.339,11
Câmara Municipal (II)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RPPS (III)	1.137.454,54	5.904,34	0,00	0,00	0,00	1.131.550,20	450,00	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	51.110.790,72	13.029.759,92	21.915.194,85	17.576.390,98	15.250.811,10	-16.661.366,13	18.731.889,11	18.731.889,11

Fonte: Balanço Orçamentário – fls.990/992, Balanço Financeiro – fls. 997/998 e Anexo 17 – fls. 1011/1012 - consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64, Balanço Orçamentário – fls.1090/1093, Balanço Financeiro – fls. 1094 e Anexo 17 – fls. 1107/1108 da Câmara Municipal e Balanço Orçamentário – fls. 1118/1120, Balanço Financeiro– fls. 1121 e Anexo 17 do RPPS – fls. 1132.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

1.2 – Gestão Financeira

O resultado financeiro do município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Câmara Municipal, foi deficitário de R\$ 32.983.747,90, podendo ser demonstrado da seguinte forma:

R\$				
APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	54.658.202,60	1.137.454,54	0,00	53.520.748,06
Passivo financeiro	86.510.400,30	5.904,34	0,00	86.504.495,96
Deficit Financeiro	-31.852.197,70	1.131.550,20	0,00	-32.983.747,90

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 999/1004, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 1122/1123 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1095/1097.

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

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

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Faz-se ainda necessário emitir um alerta ao atual gestor para que tome ciência do déficit financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar nos próximos exercícios pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas. Desta forma, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela LRF, de forma a não prejudicar futuros gestores.

Por fim, os resultados financeiros dos quatro últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro, o qual demonstra um substancial agravamento na condição financeira do município, retrocedendo a situação deficitária ocorrida no exercício de 2016:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS			
Gestão anterior	Gestão atual		
2016	2017	2018	2019
-28.507.598,70	-5.356.876,83	-32.302.618,01	-32.983.747,90

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 – processo TCE-RJ n.º 214.534-8/19 e quadro anterior.

1.3 – Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

Nesse passo, oportuno se torna reproduzir a manifestação instrutiva referente ao Cronograma de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, que deverão ser adotados por todos os municípios:

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

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

No caso do município de Mangaratiba, considerando o Cronograma de Implantação (Modelo 25a – fl. 1554) encaminhado ao Tribunal, conclui-se que foram parcialmente implantadas as rotinas com prazo-limite até o exercício de 2019. **A inobservância ao prazo estabelecido na Portaria STN n.º 548/2015 será objeto de impropridade e determinação em meu voto.**

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

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

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	535.515.176,27
Variações patrimoniais diminutivas	644.826.731,24
Resultado patrimonial de 2019 – Deficit	-109.311.554,97

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 1005/1006.

Somando o resultado patrimonial de 2019 ao saldo do Patrimônio Líquido do ano anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2019:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2018)	142.722.799,72
Resultado patrimonial de 2019 – Deficit	-109.311.554,97
(+) Ajustes de exercícios anteriores	1.623.332,33
Patrimônio líquido - exercício de 2019	35.034.577,08
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2019	35.034.577,08
Diferença	0,00

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 – processo TCE-RJ n.º 214.534-8/19, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 999/1004.

1.3.2 – Dívida Ativa

O quadro a seguir demonstra a pequena variação do saldo da dívida ativa municipal em 2019:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2018 (A) R\$	Saldo atual - 2019 (B) R\$	Variação % C = B/A
506.728.638,75	561.054.572,18	10,72%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018, processo TCE-RJ n.º 214.534-8/19 e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 999/1004.

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento de fls. 1388/1389.

1.4 – Aspectos Relevantes

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

1.4.1 – Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta como documento juntado às fls.1526/1551.

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

Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (fl.1737), apurou que somente foram apresentadas informações acerca de 02 determinações das 16 apontadas na Prestação de

Contas do exercício anterior, processo TCE n. 214.534-8/19. **Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.**

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria acostado à fl.1552 opina expressamente pela regularidade das contas do chefe de governo do município de Mangaratiba.

1.4.2 – Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Mangaratiba apresentou, em 2019, resultado deficitário de R\$ 2.255.648,85, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	20.577.375,64
Despesas previdenciárias	22.833.024,49
Déficit	-2.255.648,85

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1118/1120.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

O déficit constatado demonstra que no exercício em tela não houve equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98. **Tal fato motivou o corpo a registrar somente como impropriedade, nas contas sob análise.**

Por outro lado, o Ministério Público de Contas entendeu que o déficit acima apurado comprometeu, equivalente a 10,96% das receitas previdenciária, afetou, em conjunto com outros desvios legais, de sobremaneira as contas em exame, **opinando pela irregularidade das contas**, conforme transcrito parcialmente a seguir:

A instrução técnica sugere que o déficit seja qualificado como Impropriedade (nº 6). O Ministério Público de Contas, porém, com as devidas vênias, propõe que o **desequilíbrio entre receitas e despesas, em conjunto com outros desvios legais, abordados adiante, integre a Irregularidade (nº 2) constante da conclusão deste parecer.**

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa contidas no doc. 27694-6/2020, sustentou sua disposição anterior de manter como **impropriedade** o déficit previdenciário apresentado em 2019 (fls.2032):

IRREGULARIDADE N.º 02 (inserida pelo Ministério Público Especial)

(...)

b) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$2.255.648,85, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

Razões de Defesa:

(...)

Por fim, fazendo uma abordagem que também guarda relação com o item b, destaca que o desequilíbrio do Instituto de Previdência não foi causado pela atual gestão, dado o fato que tomou posse em 21/11/2018, mas sim de gestões passadas, motivo pelo qual, não caberia uma sanção nas contas anuais, tendo em vista que se tem buscado caminhos para equilibrar o RPPS.

Análise:

Quanto às alegações relacionadas ao **item b**, tem-se a comentar que as mesmas não refutam a responsabilidade também de sua gestão pelo déficit previdenciário.

As questões abordadas nos **itens a e b** da irregularidade do MPE foram consideradas por este Corpo Técnico como a **irregularidade nº 3** e a **impropriedade nº 6**, respectivamente, as quais serão reiteradas, mesmo diante da argumentação da defesa baseada no difícil quadro econômico-financeiro herdado de administrações anteriores e que a gestão do atual Prefeito iniciou-se somente em 21/11/2018, ainda que tenha se esforçado na adoção de algumas medidas corretivas.

O Ministério Público de Contas manteve seu posicionamento anterior, discordando outra vez com a análise realizada pelo corpo instrutivo. Confira-se o excerto do parecer ministerial (fl.2069):

Considerando que a defesa apresentada não ilide, muito menos elide o que foi demonstrado pelo *Parquet* - ao contrário, o confirma - o Ministério Público de Contas, amparado nos fundamentos fáticos e legais apresentados neste parecer e no anterior, **reafirma** que o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS no exercício de 2019 e o descumprimento das demais das normas estabelecidas para organização e funcionamento do RPPS, - que compromete a sua sustentabilidade financeira e atuarial e impede a obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária(CRP) pela via administrativa - **é irregularidade insanável, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.**

De fato, a repercussão do déficit orçamentário verificado, visto isoladamente, não levaria necessariamente à imputação de irregularidade por parte desta Corte. Nesse contexto, entendo que o referido déficit deverá ser abordado conjuntamente com os valores das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal que deveriam ser repassados ao fundo de previdência, com intuito de se apurar os possíveis reflexos no resultado, os quais farão parte da análise a seguir.

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

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

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	8.225.464,29	8.225.464,29	0,00
Patronal	8.230.104,70	6.423.151,14	1.806.953,56
Total	16.455.568,99	14.648.615,43	1.806.953,56

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fls. 1393/1399.

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

De acordo com o quadro anterior, constata-se que **não** houve o repasse integral ao RPPS da contribuição previdenciária patronal, fato que levou o corpo técnico a consignar **Irregularidade e Determinação** nas contas sob análise, sugestão que foi acompanhada pelo Ministério Público Especial.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa contidas no doc. 27694-6/2020, assim se manifestou (fls.10/12 da informação datada de 16/10/20):

IRREGULARIDADE N.º 03

O Município realizou parcialmente a transferência da contribuição patronal devida 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.

Razões de Defesa:

O Jurisdicionado inicia sua defesa de fls. 1996/1997 alegando que herdou um cenário de dívidas em contribuições patronais e de servidores, tendo envidado esforços para que o Instituto de Previdência retornasse ao seu equilíbrio financeiro.

Registra que o montante da dívida em contribuição patronal e do servidor, ao final de 2018, eram de R\$2.849.866,81 e R\$992.988,56, respectivamente, que deixaram de ser repassadas pelas gestões anteriores. Diante da situação, aponta que buscou alternativas para sanar o problema e conseguiu honrar com os repasses e parcelamentos existentes e ainda firmou um novo termo de parcelamento, através da Lei Municipal nº 1.119 de 06 de abril de 2018, sendo as parcelas devidamente cumpridas em 2019.

Complementa destacando que o desequilíbrio do Instituto de Previdência não foi causado pela atual gestão, dado o fato que tomou posse em 21/11/2018, mas sim herança de gestões passadas, razão pela qual, entende que não caberia sanção na presente prestação de contas, tendo em vista o seu esforço para equilibrar o RPPS.

Análise:

Em que pese os esclarecimentos apresentados os mesmos não devem prosperar, tendo em vista que o defendente pautou a sua defesa nas dívidas acumuladas com o RPPS resultantes de gestões anteriores. Entretanto, o objeto da irregularidade em tela foi a ausência de repasse no exercício de 2019 da contribuição patronal, no valor total de R\$1.806.953,56, ou seja, sob inteira responsabilidade de sua gestão.

Ressalta-se que consta nas Notas Explicativas de fl. 1399 a informação, já destacada pelo Corpo Técnico em sua primeira análise, que a contribuição patronal referente aos meses de julho, agosto, outubro e novembro de 2019 não haviam sido repassadas até a data da emissão da referida nota explicativa (11 de março de 2020).

Quanto aos Termos de Parcelamentos dos débitos previdenciários firmados junto ao RPPS, o fato novo, em acréscimo à instrução anterior deste Corpo Técnico à fl. 1810, reside na informação quanto à Lei Municipal nº 1.119, de 06 de abril de 2018, ora informada pela defesa e anexada às fls. 2006/2007, cabendo ressaltar que o defendente também informa que suas parcelas foram devidamente cumpridas em 2019.

Conclusão:

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

O Ministério Público de Contas concordou com a análise realizada pelo corpo instrutivo (fl. 2068):

Considerando que a defesa apresentada não ilide, muito menos elide o que foi demonstrado pelo *Parquet* - ao contrário, o confirma - o Ministério Público de Contas, amparado nos fundamentos fáticos e legais apresentados neste parecer e no anterior, **reafirma** que o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS no exercício de 2019 e o descumprimento das demais das normas estabelecidas para

organização e funcionamento do RPPS, - que compromete a sua sustentabilidade financeira e atuarial e impede a obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária(CRP) pela via administrativa - **é irregularidade insanável, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.**

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

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
01123/2017	06/04/2018	4.795.848,10	343.876,33	343.876,33	0,00
01124/2017	06/04/2018	12.222.112,58	829.929,90	829.929,90	0,00
01125/2017	06/04/2018	9.088.926,07	617.174,16	617.174,16	0,00
01133/2017	06/04/2018	23.832.644,78	1.600.111,87	1.600.111,87	0,00
00218/2019	07/03/2019	5.228.085,60	846.235,19	846.235,19	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) fls. 1407/1408.

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

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	5.758.586,58	5.769.233,75	-10.647,17
Patronal	15.808.135,89	14.118.599,66	1.689.536,23
Total	21.566.722,47	19.887.833,41	1.678.889,06

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) - fls. 1400/1406.

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

No que diz respeito à ausência do repasse integral da mencionada contribuição, o corpo instrutivo teceu as seguintes considerações:

Constata-se que o Poder Executivo não vem efetuando regularmente o repasse para o RGPS da contribuição patronal. Tal procedimento 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. Consta às fls. 1404 e 1406 que a contribuição patronal devida refere-se ao mês de dezembro de 2019 e que foi repassada em março de 2020, entretanto o comprovante do referido repasse não foi encaminhado.

Importante destacar que o não repasse da contribuição patronal devida, referente aos servidores vinculados ao RGPS, configura infração à norma legal, o que será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 7**.

Sob outra perspectiva, o Ministério Público de Contas entendeu que deixaram de ser recolhidas ao RGPS o equivalente a 10,69% das contribuições previdenciárias patronais devidas no exercício de 2019, opinando pela irregularidade das contas, conforme transcrito parcialmente a seguir:

Sendo assim, o recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal, devida ao RGPS, deve ser reputado como **irregularidade (nº3)**, a ensejar a reprovação das contas e a consequente exclusão da Impropriedade nº 7 e respectiva determinação propostas na instrução.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa contidas no doc. 23.696-6/2020, informa que o jurisdicionado **não apresentou razões de defesa** em relação ao recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal (fl. 2034). Não obstante a inércia do jurisdicionado, a instrução manteve sua disposição anterior de caracterizar tal fato **impropriedade**.

O Ministério Público de Contas manteve seu posicionamento anterior, discordando outra vez com a análise realizada pelo corpo instrutivo, **opinando que tal fato é caracterizado como irregularidade** (fls. 2069/2070):

No que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, obtido mediante pesquisa realizada no *site* <http://www.previdencia.gov.br>, a instrução informa que o município de Mangaratiba se encontra em situação regular, tendo sido emitido em 18/10/2019, com validade que se estende até 15/04/2020.

Em que pese a situação de regularidade previdenciária, o *Parquet* de Contas, em sua análise sobre a situação previdenciária do município (fls.1904/1940), manifestou entendimento divergente do corpo técnico. Confira-se o excerto do parecer ministerial (1924):

Com efeito, a não obtenção do CRP pela via administrativa é qualificada como item da **Irregularidade nº 02**, a ensejar rejeição das contas. Em razão disso, o *Parquet* desconsidera, em seu parecer, como impropriedade nº 8 (e respectiva Determinação) proposta na instrução.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa contidas no doc. 23.696-6/2020, informa que o jurisdicionado **não apresentou razões de defesa** em relação à obtenção de CRP por via judicial (fl. 2032).

O Ministério Público de Contas manteve seu posicionamento anterior, discordando outra vez com a análise realizada pelo corpo instrutivo, opinando que tal fato é caracterizado como irregularidade (fls. 2066/2069).

Pois bem. Passo a examinar em conjunto as seguintes irregularidades introduzidas pelo corpo instrutivo e o Órgão Ministerial: (a) desequilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$2.255.648,85, em desacordo com a Lei Federal nº 9.717/98 (acrescentada pelo Ministério Público); (b) recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2019, devida ao Regime Próprio de Previdência de Social – RPPS (valores não recolhidos R\$1.806.953,56); (c) desequilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social - RGPS dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$2.255.648,85, em desacordo com a Lei Federal nº 9.717/98 (acrescentada pelo Ministério Público); e (d) obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do Regime Próprio de Previdência Social do Município, por meio de decisão judicial (acrescentada pelo Ministério Público).

Com respeito à **irregularidade nº 1 do Ministério Público** (itens “a” e “b”) oriunda do **desequilíbrio financeiro do fundo** caracterizado pelo déficit apurado de R\$2.255.648,85, bem como do **recolhimento parcial** da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do exercício de 2019, devida ao RPPS (valores não recolhidos R\$1.806.953,56), nota-se que a repercussão do déficit orçamentário mencionado, por si só, não levaria necessariamente à

imputação de irregularidade por parte desta Corte em processos de prestação de contas do governo. Nesse contexto, passo a abordar conjuntamente com os valores das contribuições previdenciárias da parte patronal as quais deveriam ser repassadas ao fundo de previdência, com intuito de se avaliar os possíveis reflexos no resultado, os quais faço em seguida.

Primeiramente, o defendente pautou a sua defesa nas dívidas acumuladas com o RPPS resultantes de gestões anteriores. **Entretanto, o objeto da irregularidade em tela foi a ausência de repasse no exercício de 2019 da contribuição patronal, no valor total de R\$1.806.953,56, ou seja, sob inteira responsabilidade de sua gestão.** Destaque-se que o Plenário desta Corte já havia decidido quanto à necessidade de adoção de **providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social** (RPPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, **ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, ao Instituto de Previdência do Município, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, a partir das contas de governo do exercício de 2019, a serem encaminhadas ao TCE em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis.**

No que tange à repercussão desses valores não recolhidos pelo Poder Executivo relativos à contribuição patronal ao fundo (R\$1.806.953,56), equivalente a 80,11% do déficit orçamentário em 2019 (R\$2.255.648,85), verifica-se, desta forma, que grande parte do referido déficit **foi influenciado por diretamente pelo do não cumprimento de suas obrigações previdenciárias. Assim sendo, rejeito as razões de defesa e me manifesto parcialmente com o corpo instrutivo e integralmente de acordo com o Ministério Público, ao considerar que tanto o déficit orçamentário do fundo em 2019 (in casu) quanto o recolhimento parcial da contribuição patronal (RPPS) são motivadores de parecer prévio contrário.**

Quanto ao **item “c”** (acrescentada pelo Ministério Público) da irregularidade alusiva ao também **recolhimento parcial** da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do

exercício de 2019, devida ao **RGPS** (valores não recolhidos R\$1.689.536,23), vê-se que tal procedimento sujeita o município a receber apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (Cauc), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, inclusive sujeitando-se ao bloqueio de parcelas do FPM, conforme previsão contida no art. 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal. Não obstante, conforme destacado pelo Parquet “A inadimplência no recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS prejudica a sustentabilidade financeira desta importante política pública e contraria o caráter contributivo e solidário atribuído pelo constituinte ao regime de previdência, conforme disposto nos artigos 195, incisos I e 201 da Carta Magna (...)”. **Assim sendo, rejeito as razões de defesa e me manifesto em desacordo com o corpo instrutivo e de acordo com o Ministério Público, ao considerar que o recolhimento parcial da contribuição patronal (RGPS) é motivador de parecer prévio contrário.**

Por derradeiro, em que pese o parecer ministerial, não acompanharei a proposta do Parquet de Contas, por entender que a apresentação do Certificado de Regularidade Previdenciária por força de decisão judicial não deve ser considerada uma infração legal de natureza grave o suficiente para ensejar a rejeição das contas, devendo a falha repercutir nestas contas como ressalva e determinação.

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

A Portaria MPS nº 464/2018, de 19 de novembro de 2018, dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.

O objetivo principal da avaliação é estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano, sendo sua realização obrigatória a cada balanço.

O cálculo dos pagamentos previstos é uma projeção da apuração dos compromissos, ou seja, é o somatório dos valores provisionados pelos RPPS para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus servidores e dependentes e as contribuições correspondentes. Este montante é registrado como obrigação no Balanço Patrimonial do ente previdenciário, no Passivo Exigível a Longo Prazo no grupo de contas Provisões Matemáticas previdenciárias.

Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls.1409/1521) 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**. Diante disso, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (fls.1523/1524) informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido deficit, acompanhada de comprovação do plano de amortização e/ou segregação de massas, bem como de outras medidas adotadas.

Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo encaminhou, adicionalmente, declaração (fl. 1522), 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.

Por fim, verifica-se que o montante da “provisão matemática previdenciária” registrada no Balanço Patrimonial **não guarda paridade** com o informado no Relatório de Avaliação Atuarial.

Provisão Matemática Previdenciária	Valor -R\$
Relatório de Avaliação Atuarial	694.870.822,77
Balanço Patrimonial	608.319.671,42
Diferença	86.551.151,35

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial – fls. 1409/1521 e Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 999/1004.

Destaca-se que o parecer do atuário é documento hábil para efetuar o registro contábil da “provisão matemática previdenciária”, bem como as notas explicativas que acompanharão as demonstrações contábeis. Diante disso, a divergência será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 9**.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Adicionalmente, foi acostada a seguinte manifestação instrutiva acerca das auditorias realizadas pelo Tribunal nos RPPS municipais:

No exercício de 2019, foi realizada pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE, auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos municípios do Estado do RJ.

A referida auditoria promoveu o acompanhamento dos RPPS quanto aos aspectos relacionados à governança, ao caráter contributivo, aos investimentos e à atuária por intermédio de consultas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV e outras fontes.

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE/RJ nº 105.995-8/19, contendo informações quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), além de informações detalhadas quanto a outros aspectos relacionados à execução da política de investimentos.

A Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE dará continuidade ao processo de acompanhamento da gestão dos RPPS que será levado a efeito com base nos dados que serão periodicamente solicitados aos RPPS, bem como colhidos no CADPREV.

1.4.3 – Transparência na Gestão Fiscal

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

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

No procedimento da auditoria foram realizadas consultas ao sítio eletrônico da Prefeitura do município, para mensurar o grau de aderência aos normativos relacionados ao acesso à informação, por meio do indicador de Transparência e Acesso à Informação - iTAI. Toda a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação encontra-se demonstrada no processo TCE-RJ nº 219.294-0/20 (diagnóstico do portal da transparência do órgão, verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação - fiscalização 1160 do PAAG 2019).

A tabela a seguir apresenta a pontuação final do município de Mangaratiba em cada uma das dimensões que compõem o indicador iTAI:

Dimensão	Nota	Peso	Final
Conteúdo	0,40	60	0,24
Tempestividade	0,25	25	0,06
Acessibilidade	0,59	15	0,09
iTAI	-	-	0,39

Fonte: Auditoria de Monitoramento - Processo TCE-RJ nº 219.294-0/20

A instrução informa que os resultados obtidos pelo município evidenciaram um nível intermediário de transparência e acesso à informação, considerando o disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, fato refletido pelo iTAI obtido **(0,39)**, correspondendo a uma situação de conformidade mínima aos preceitos legais.

Destaca-se na tabela a seguir os itens que apresentaram situação de precariedade no atendimento, atendimento parcial e não atendimento:

Item	Questão	Pontuação
C02	O PPA está disponível no site?	0,00
C03	A LOA está disponível no site?	0,00
C04	A LDO está disponível no site?	0,00
C06	Permite consultar licitações concluídas (contratos celebrados)?	0,00
C07	Permite consultar o Balanço Orçamentário?	0,00
C08	Permite consultar o Balanço Financeiro?	0,00
C09	Permite consultar o Balanço Patrimonial?	0,00
C15	Os horários de atendimento das Secretarias / Coordenadorias estão disponíveis?	0,00
C16	Os endereços das Fundações / Autarquias estão disponíveis?	0,00
C17	Os telefones das Fundações / Autarquias estão disponíveis?	0,00
C18	Os horários de atendimento das Fundações / Autarquias estão disponíveis?	0,00
C19	As perguntas mais frequentes (FAQ) de interesse público estão disponíveis?	0,00
T01	O Relatório de Gestão Fiscal, RGF, está disponível e atualizado?	0,00
T02	O Relatório Resumido de Execução Orçamentária, RREO, está disponível e encontra-se atualizado?	0,00
T03	Os Demonstrativos da Receita estão disponíveis e atualizados?	0,50
T04	Os Demonstrativos da Despesa estão disponíveis e atualizados?	0,50
A02	Existe a possibilidade de Gravação de Relatórios?	0,00
A07	Existe um botão para o Aumento da Fonte?	0,00
A08	Existe um botão para a Diminuição da Fonte?	0,00
A09	As informações que compõem as dimensões Conteúdo e Tempestividade são de fácil acesso?	0,42
A10	As boas práticas de acessibilidade, segundo o WCAG 2.0, estão sendo adotadas?	0,48

Fonte: Auditoria de Monitoramento - Processo TCE-RJ nº 219.294-0/20

Nota: Para as dimensões conteúdo e acessibilidade foram atribuídas as notas: 0 (zero) quando o item não obteve atendimento ou foi contemplado de forma muito precária; e 0,5 (meio) quando o respectivo item foi parcialmente atendido. As notas da dimensão tempestividade e o A10, obedeceram fórmulas detalhadas na auditoria. O quesito A09, utilizou a nota da URL auditada, avaliada pela ferramenta *AccessMonitor* (validador automático que verifica a aplicação das diretrizes de acessibilidade conforme a Wcag).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou no seguinte sentido (fls.1967/1968 do processo:

O *Parquet* de Contas acompanha as medidas sugeridas pelo d. corpo técnico.

Além disso, nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2016 e 2017 o *Parquet* de Contas apresentou proposição de Comunicação ao atual Chefe do Poder Executivo local, devidamente acolhida pelo Corpo Deliberativo desta Corte, para que se divulgasse amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal. Tudo para que fosse dado cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Mangaratiba (<https://www.mangaratiba.rj.gov.br/>), constatou-se que os elementos que compõem as prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo bem como o Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal (Contas de Governo) **não se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência.**

Portanto, o Município não está cumprindo as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria.

Não foi atendido, outrossim, o disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

O fato que deve ser qualificado como Impropriedade acompanhada de Determinação.

Tais fatos serão considerados na conclusão de meu voto.

1.4.4 – Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

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

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Mangaratiba:

A Deliberação TCE-RJ n.º 271/17 estabeleceu normas relativas à apuração do IEGM, por parte desta Corte de Contas, devendo os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração do índice.

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

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

	Pontuação	Faixa de Resultado
--	-----------	--------------------

Maior IEGM	75,80	B+
Menor IEGM	48,80	C
Média Geral	59,71	C+
IEGM Mangaratiba	48,08	C

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

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

Observa-se que o município de **Mangaratiba** encontra-se na faixa de resultado C (Baixo nível de adequação), tendo alcançado a nota geral 48,08, **inferior** àquela apurada no exercício anterior (54,49).

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

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, à fl. 1525, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

1.4.5 – Conselho Municipal de Alimentação Escolar

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

No que diz respeito ao parecer do Conselho de Alimentação Escolar o corpo instrutivo teceu as seguintes considerações:

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.
(GRIFO NOSSO)

1.4.5 – Conselho Municipal de Assistência Social

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

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

Nesse sentido, o corpo técnico registra que o Conselho Municipal de Assistência Social, mediante o parecer de fls. 1728/1732, opinou pela regularidade da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2019, em conformidade com o art.16 c/c art. 18, inciso X da Lei nº 8.742/93 – LOAS.

2 – APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

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

A RCL do Município de Mangaratiba, apurada com base nos registros do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2019, atingiu o valor de R\$ 322.302.244,16.

2.1 – Dívida Pública

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

2.1.1 – Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no Demonstrativo da Dívida Consolidada, do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2019, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%:

Especificação	2018	2019		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	71.175.033,30	18.235.405,00	20.222.891,60	70.225.730,40
Valor da dívida consolidada líquida	63.018.046,40	-69.465.706,90	-78.079.426,90	-5.070.771,10
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	25,06%	-25,56%	-25,72%	-1,57%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ nº 214.534-8/19 e processo TCE-RJ nº 202.602-0/20, RGF – 3º quadrimestre de 2019.

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

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito, não terem sido concedidas garantias e nem terem sido realizadas alienações de ativos no exercício de 2019.

2.2 – Gastos com Pessoal

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

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

Descrição	2018				2019					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	50,49%	55,22%	156.846.690,96	62,44%	159.127.959,37	58,55%	174.098.721,82	57,36%	184.741.636,20	57,32%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 214.534-8/19, e processos TCE-RJ n.ºs 212.055-8/19, 236.237-0/19 e 202.602-0/20 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019.

Conforme se verifica, o Poder Executivo ultrapassou o limite de 54% no **2º quadrimestre de 2018**, ficaria, por força do artigo 23 c/c 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros e o restante até o 3º quadrimestre de 2019.

Ressalta-se que os prazos se encontram duplicados conforme previsto no art. 66 da referida lei, uma vez que o Produto Interno Bruto foi inferior a 1% (um por cento) no 1º trimestre de 2020, bem como nos 3 primeiros trimestre de 2017 e ainda na publicação original do 1º trimestre de 2019, tendo os seus efeitos aplicados para os exercícios de 2018 e 2019.

Conforme se pode verificar no quadro anterior, o Poder Executivo não reduziu o percentual excedente, encerrando o exercício de 2019 com as despesas com pessoal acima do limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa contidas no doc. 27694-6/2020, assim se manifestou (fls.2036/2040):

IRREGULARIDADE N.º 04

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2018, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2019 com estas despesas acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

Razões de Defesa:

O Jurisdicionado informa às fls. 1997/2000 que nos termos da decisão monocrática, a própria Corte sinaliza o desrespeito ao limite de despesas com pessoal no 2º quadrimestre de 2018, considerando que a atual gestão assumiu no final do 3º quadrimestre de 2018, sem no entanto, encontrar meios suficientes para a redução imediata para o cumprimento do limite percentual de 54%, sem quem acarretasse prejuízo direto para a população e desrespeitando o Princípio da Continuidade do Serviço Público.

Prossegue informando que no exercício de 2018 houve inúmeras troca de Gestores/Prefeitos, e que no exercício de 2020 percebeu uma diminuição significativa do cenário epidemiológico do Município referente a Dengue, Chikungunya e Zika, se comparado ao ano de 2019, o que reflete ser fruto de uma política pública voltada à Saúde coletiva, cujo pessoal da área não pode ser reduzido sem que ocorra impacto diretamente na saúde populacional.

Esclarece também que o Município é uma cidade litorânea, destino de muitos veranistas para turismo de finais de semanas e feriados abarcando um enorme trânsito de pessoas não munícipes e impactando diretamente no aumento das necessidades de atendimento aos serviços essenciais, como os serviços de saúde e de transportes.

Acrescenta que no exercício de 2019, houve reajuste salarial de 15% para os efetivos, de acordo com a Lei Municipal nº 1.204 de 28 de maio de 2019, com o objetivo de reduzir as perdas salariais ocorridas desde o ano de 2016 o que impactou diretamente no percentual do gasto com pessoal.

Informa ainda que as despesas de pessoal referentes ao RPPS e RGPS no ano de 2019 contabilizaram R\$7.886.288,07 referentes aos parcelamentos oriundos das gestões anteriores, não cabendo, por parte da Administração atual, qualquer ingerência, devendo apenas realizar o cumprimento e caso não houvesse desídia das gestões anteriores com o gasto com despesa de pessoal (previdenciário) e sem a necessidade de pagamento de parcelamentos para gestão atual, teria alcançado o teto ou ficaria abaixo do limite máximo determinado pela LRF.

Argumenta que por conta das despesas previdenciárias pretéritas assumidas por esta Gestão, o montante de despesas com pessoal alcançou 57,32% no 3º quadrimestre de 2019, e sem este, a Administração alcançaria o percentual de 54,87%, ou seja, ultrapassaria em 0,87% o limite máximo do teto com gasto de pessoal.

Alega que a atual Gestão não reduziu integralmente o excedente da despesa com pessoal ao término do exercício de 2019, mas reduziu significativamente, uma vez que ao término do 2º quadrimestre de 2019 constatou uma redução de 5,10% do percentual excedente

comparado com o 3º quadrimestre de 2018. Tal diminuição representa aproximadamente 42,64% do percentual excedente ao início da atual gestão.

Por fim, informa que considerando o apurado no 3º quadrimestre de 2018 (62,46%-54,00%=8,46%), a atual gestão logrou êxito em reduzir o excesso em mais de um terço nos dois primeiros quadrimestres de seu mandato e que o significativo excesso de gastos com pessoal apurado, na verdade, decorre de atos praticados por administradores anteriores e que o responsável pela atual gestão adotou medidas para sanar as irregularidades verificadas, sendo aplicável o Princípio da Intranscendência Subjetiva das Sanções, de maneira a afastar a sua responsabilidade pelo descumprimento do art. 20, inciso III, alínea "b", c/c o art. 23 da LRF.

Análise:

Inicialmente, vale comentar que as justificativas apresentadas afirmando que o limite das despesas com pessoal foi extrapolado no 2º quadrimestre de 2018 e que o defendente somente assumiu a Prefeitura ao final do 3º quadrimestre de 2018, e não encontrou meios suficientes para a redução imediata para o cumprimento do limite percentual de 54%, não devem prosperar, pelo fato de que a Lei de Responsabilidade Fiscal não "obriga" o Gestor a reduzir de imediato o percentual excedente, e sim, nos quatros quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros, o que não ocorreu.

Outro fato que chama a atenção é que mesmo os gastos com pessoal estando acima do limite a administração atual ainda concedeu reajuste salarial de 15% aos servidores no exercício de 2019 com base na Lei Municipal nº 1.204/19 (fls. 2021), quando, na verdade, deveria estar implementando medidas com vistas a adequar as despesas com pessoal ao limite estabelecido.

Importante frisar que o exercício de 2019 registrou o aumento tanto da RCL quanto da despesa com pessoal em relação ao exercício de 2018, conforme destaca-se:

Período	RCL	Despesa de pessoal	
	Valor - R\$	Valor - R\$	% em relação à RCL
3º quadrimestre/2018	251.181.356,08	156.846.690,96	62,44%
1º quadrimestre/2019	271.770.695,33	159.127.959,37	58,55%
2º quadrimestre/2019	303.536.112,11	174.098.721,82	57,36%
3º quadrimestre/2019	322.302.244,16	184.741.636,20	57,32%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 214.534-8/19 e processos TCE-RJ n.ºs 212.055-8/19, 236.237-0/19 e 202.602-0/20 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019.

Por todo exposto, verifica-se que mesmo tendo havido um aumento na Receita Corrente Líquida no exercício de 2019 em relação ao exercício de 2018 o Município não conseguiu reconduzir as despesas com pessoal ao limite previsto na alínea "b", inciso III, artigo 20 da citada Lei Complementar Federal n.º 101/00, até mesmo porque as despesas com pessoal também aumentaram. Portanto, resta configurado que a redução do percentual das despesas com pessoal no 3º quadrimestre de 2019, atingindo 57,32% da RCL, ainda que não se reenquadrando ao limite, não foi em consequência da gestão das despesas com pessoal, mas sim beneficiado pelo aumento da receita corrente líquida.

Portanto, apesar das justificativas apresentadas acerca dos atos praticados nas gestões anteriores, as mesmas não se sustentam, pois a atual gestão não apresentou esforços para enquadrar os gastos com pessoal.

E, ainda, levando em consideração a última apuração divulgada, ou seja, 2º quadrimestre de 2020 (Processo TCE-RJ nº 226.816-5/20), verifica-se que o percentual atingiu o patamar de **79,28%**.

Conclusão:

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

O Ministério Público de Contas concordou integralmente com a análise realizada pelo corpo instrutivo (fl. 2065):

Após o exame das justificativas apresentadas pelo Jurisdicionado e a análise empreendida pelo corpo técnico no tocante às **irregularidades** nº 01 e **04**, (equivalentes as **irregularidades** nºs 01 e **03 do relatório técnico**) o **Parquet** de **Contas acompanha as conclusões da instância técnica**, opinando pela adoção das medidas ali preconizadas. (GRIFO NOSSO),

Pois bem. Passo a examinar a irregularidade introduzida pelo corpo instrutivo e o Órgão Ministerial. Inicialmente, **destaco que o Poder Executivo do Município de Mangaratiba vem descumprindo o limite de 54%, desde o 2º quadrimestre de 2018**, motivo pelo qual ficou obrigado a reduzir tais gastos conforme determina o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o que não aconteceu, conforme demonstrado a seguir:

Período	Despesa de pessoal		
	Processo TCE-RJ n.º	Valor - R\$	% em relação à RCL
3º quadrimestre/2017	202.009-5/2018	139.509.949,50	50,50%
1º quadrimestre/2018	219.280-2/2018	145.071.209,20	52,58%
<u>2º quadrimestre/2018</u>	<u>231.121-8/2018</u>	<u>153.895.885,94</u>	<u>55,22%</u>
3º quadrimestre/2018	203.128-6/2019	156.846.690,96	62,44%
1º quadrimestre/2019	212.055-8/2019	159.127.959,37	58,55%
2º quadrimestre/2019	236.237-0/2019	174.098.721,82	57,36%
<u>3º quadrimestre/2019</u>	<u>202.602-0/2020</u>	<u>184.741.636,20</u>	<u>57,32%</u>

A esse respeito, verifico que a evolução dos quadrimestres, de forma incontestada, afasta qualquer alegação de ausência de culpa ou de culpa leve do gestor na recondução do limite ao patamar imposto pelo legislador infraconstitucional, **considerando que, sucessivamente, desde o 2º quadrimestre de 2018, houve o reiterado descumprimento do referido limite.**

Além disso, como bem pontuado pela a 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 3ª CAC, “ (...) verifica-se que **mesmo tendo havido um aumento na Receita Corrente Líquida** no exercício de 2019 em relação ao exercício de 2018 o Município **não conseguiu reconduzir as despesas com pessoal** ao limite previsto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei Complementar Federal n.º 101/00, **até mesmo porque as despesas com pessoal também aumentaram**. Portanto, resta configurado que a redução do percentual das despesas com pessoal no 3º quadrimestre de 2019, atingindo 57,32% da RCL, ainda que não se reenquadrando ao limite, **não foi em consequência da gestão das despesas com pessoal, mas sim beneficiado pelo aumento da receita corrente líquida**”. (grifo nosso)

Destaque-se que em 15/06/2020, em sede de relatório de gestão fiscal – RGF de Mangaratiba referente 3º quadrimestre de 2019 (Processo TCE-RJ nº 218.792-5/20), por meio de voto de minha lavra, o Plenário decidiu pela **aplicação de multa** ao Senhor JOÃO FERREIRA NETO, Prefeito Municipal de São João de Meriti, no valor equivalente a 29.250,9141 UFIR-RJ, pelo não reenquadramento da despesa com pessoal, no 2º quadrimestre de 2019, ao limite estabelecido no inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Por derradeiro, a título de referência, o Poder Executivo de Mangaratiba, em sua última apuração divulgada, ou seja, 2º quadrimestre de 2020 (Processo TCE-RJ nº 226.816-5/20), atingiu o patamar de gastos com pessoal na ordem de 79,28%, demonstrado que o município está com dificuldades em manter sob controle as referidas despesas. Assim sendo, rejeito as razões de defesa e me manifesto de acordo com o corpo instrutivo e o Ministério Público, ao considerar que pelo não reenquadramento da despesa com pessoal, no 2º quadrimestre de 2019, ao limite estabelecido no inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00, é motivador de parecer prévio contrário.

2.3 – **Gastos com Educação**

Inicialmente, cabe destacar que, consoante decisão proferida no exame das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2017, na análise do processo serão consideradas **despesas com educação** as **despesas liquidadas** e, ainda, os **restos a pagar não-processados**

(despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB.

Desse modo, no exercício de 2019, o município de Mangaratiba aplicou na educação um montante total de R\$ 76.336.191,59, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
80.122.892,92	76.336.191,59	70.156.231,50

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1156, Quadro C.2 – fls. 1163 e Quadro C.3 – fls. 1164.

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

Destaca a instrução que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas totalizaram R\$ 197.025.729,77.

2.3.1 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2019:

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Liquidada R\$ (a)	Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (b)
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	41.035.537,82	3.530.709,44
Educação infantil	365 – Ensino infantil	84.638,98	4.799,00

Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	218,18	1.986,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	9.054,51	2.637,64
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções			
Subtotal das despesas com ensino		41.129.449,49	3.540.132,08
(c) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos (a + b)		44.669.581,57	

FUNTE DE RECURSOS: FUNDEB

Descrição	Despesa Liquidada R\$ (d)	Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (e)
Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	28.133.254,73	0,00
(f) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB (d + e)	28.133.254,73	

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE

(g) Total das despesas com ensino (c + f)	72.802.836,30
(h) Ganho de Recursos FUNDEB	2.068.598,05
(i) Total das despesas registradas como gasto em educação (g - h)	70.734.238,25
(j) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00
(l) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00
(k) Restos a pagar não processado inscrito no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: impostos e transferência de impostos)	3.540.132,08
(m) Restos a pagar não processado inscrito no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: FUNDEB)	0,00
(n) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (i - j - k - m)	67.194.106,17
(o) Receita resultante de impostos	197.025.729,77
(p) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)	34,10%

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 1156/1162 , Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.918/925, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1196, Relatório Analítico Educação – fls. 1748/1753 e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fl. 1201.

Nota 1: (linha h): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$2.068.598,05 (transferência recebida R\$28.733.889,48 e contribuição R\$26.665.291,43).

Nota 2: o município inscreveu o montante de R\$3.540.132,08 em restos a pagar não processados na fonte de impostos e transferência de impostos. No entanto, não comprovou a respectiva disponibilidade financeira, tendo em vista a ausência de balancete contábil.

Dessa forma, não foram consideradas as despesas inscritas em restos a pagar não processados como despesas em MDE para fins de limite.

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

Além disso, observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no caput do artigo 290 da Lei Orgânica Municipal, que é de 25%.

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

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

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

Registre-se que em atendimento à determinação do Plenário desta Corte, o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB será objeto de verificação e acompanhamento nas prestações de contas de governo, referentes a competência a partir de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021.

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

O *Parquet* de Contas manifestou entendimento divergente do corpo técnico. Confira-se o excerto do parecer ministerial (fl.1950):

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

Com efeito, o *Parquet* de Contas reitera integralmente, neste parecer, o que proporá relativamente à questão no processo de contas de governo de 2018, e que foi acolhido por este E. Plenário. Destarte, sugere que seja renovada a **DETERMINAÇÃO** à

SGE, nos exatos moldes do consignado no parecer referente às contas do exercício de 2018.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Ainda com relação à aferição dos gastos municipais em educação, o corpo instrutivo registrou a seguinte inconsistência, motivo pelo qual fez consignar as **impropriedade e Determinação de nº10** em seu relatório:

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

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

No que concerne ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, relativo ao exercício de 2019, o município de Mangaratiba não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano:

RESULTADOS DO IDEB - 2019							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,5	6,0	92%	-	4.4	5.4	81%	-

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1664670>

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

Por fim, cabe chamar a atenção para as mudanças na metodologia de apuração dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

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

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

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

Por fim, em resposta à consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras acerca de questionamentos sobre despesas com uniformes escolares (Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18), em sessão de 27/09/2018, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, para as prestações de contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são classificadas como despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

Em face de todas essas alterações metodológicas, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao Prefeito Municipal para que seja **alertado acerca da adoção dessas duas mudanças de metodologia de aferição de gastos em MDE**: (i) a que considera as despesas em

MDE pagas, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021 e, por fim, também valendo para as prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021, (ii) a que considera que as despesas com aquisição de uniformes e afins não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

2.3.2 – FUNDEB

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

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

Em consulta à prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2018 (processo TCE-RJ nº 214.534-8/19), verifica-se que não houve determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB.

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

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

A aferição desse preceito consta de fl.1835:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 214.534-8/19) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2018 saldo zero, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

c) Valores do FUNDEB em 2019 – contribuições e transferências recebidas

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	28.733.889,48
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	26.665.291,43
Diferença (ganho de recursos)	2.068.598,05

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 918/925.

d) Total dos recursos do fundo em 2019

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	28.733.889,48
Aplicação financeira	18.571,48
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do Fundeb	28.752.460,96

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 918/925.

d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos

recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			28.733.889,48
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			18.571,48
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			28.752.460,96
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		28.133.254,73	
(E) Superavit financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	
(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)			28.133.254,73
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			97,85%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.918/925, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 1156/1161, Quadro D.3 – fls. 1268, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 1282/1283, Relatório Analítico Educação – fls. 1748/1753 e prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 214.534-8/19.

Concluindo, foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2019.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Primeiramente, cabe destacar que em sessão de 30/01/2019, ao apreciar a prestação de contas de governo do município de Pinheiral (Processo TCE n.º 219.129-2/18), o Plenário desta Corte decidiu no sentido de que para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, 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 artigo 70 da Lei nº 9.394/96.

Isto posto, demonstro, no quadro a seguir, as aplicações de recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2019:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	22.389.900,55
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	22.389.900,55
(E) Recursos recebidos do Fundeb	28.733.889,48
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	18.571,48
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	28.752.460,96
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	77,87%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 1197/1199 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 918/925.

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

e) Resultado financeiro para 2020

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl.1837, que reproduz a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2020	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2018	0,00
(+) Receita do Fundeb recebida em 2019	28.733.889,48
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2019	18.571,48
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2019	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2019	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2019	0,00

= Total de recursos financeiros em 2019	28.752.460,96
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2019	28.133.254,73
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2019	619.206,23

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 214.534-8/19, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. , Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 1156/1162, Quadro D.3 - fls. 1268 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls.1282/1283.

Ainda às fls. 1837/1838, o corpo técnico teceu os seguintes comentários acerca do valor que foi apurado para o superávit financeiro do FUNDEB do município de Mangaratiba:

O município encaminhou o balancete - Quadro D.2 às fls. 2961. Contudo, o valor das disponibilidades constante no extrato bancário de fls. 1229/1262 diverge do valor informado no referido balancete, por esse motivo foi realizado ajuste no balancete inicialmente encaminhado pelo jurisdicionado, ficando o mesmo da seguinte forma:

QUADRO D.2 - Exercício: 2018 - AJUSTADO			
Ativo Financeiro - R\$		Passivo Financeiro - R\$	
Disponibilidades	974.365,53	Restos a Pagar Processados do exercício	355.358,20
		Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores	0,00
		Restos a Pagar Não Processados do exercício	0,00
		Consignações	0,00
		Outras Obrigações	198,90
		Superavit	618.808,43
TOTAL	974.365,53	TOTAL	974.365,53

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2020, apurado no quadro anterior - R\$619.206,23, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 ajustado - R\$618.808,43, apontando uma diferença no montante de R\$397,80.

Tal divergência a princípio revela a saída de recursos da conta do Fundeb sem a devida comprovação, uma vez que o *superavit* financeiro apurado, na presente análise, encontra-se superior ao registrado pelo município.

Entretanto, considerando que o município de Mangaratiba procedeu à aplicação dos recursos do Fundeb com estrita observância dos ditames da Lei n.º 11.494/07, conforme verificado nos tópicos anteriores e sendo a diferença de R\$397,80 de pequena monta.

Entende-se assim que a divergência possa ser considerada como **Impropriedade e Determinação n.º 11**.

Adicionalmente, a diferença no valor de R\$397,80 deve ser ressarcida, com recursos ordinários, à conta do Fundeb.

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

Cabe registrar que o valor do *superavit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2020 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

Tais fatos serão considerados na conclusão de meu voto.

Destaco também que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, por meio do parecer anexado à fls.1284/1295, concluiu pela aprovação da prestação de contas, conforme previsto no art. 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei n.º 11.494/07. Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como “regular” perante o MEC (fls. 1759/1761).

Por derradeiro, o corpo técnico informa que, de acordo com a documentação apresentada pelo jurisdicionado às fls. 1555/1565, o município cumpru as regras estabelecidas pela Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, editada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, dispondo sobre as atribuições dos agentes financeiros do FUNDEB, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo.

2.3.3 – Plano Municipal de Educação

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

A instrução informa que o município de Mangaratiba encaminhou somente a minuta do Plano Municipal de Educação que teve como data base o exercício de 2015, conforme documentação de fls. 1566/1656. Consta à fl. 1656 a informação que o referido plano iria ser apresentado à Câmara Municipal em 2015. Entretanto, a Lei Municipal que o instituiu não foi encaminhada.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

2.4 – Gastos com Saúde

A Lei Complementar nº141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu ainda quais as despesas são consideradas para tais fins.

Nesse sentido, no processo em análise, para fins de aferição do cumprimento do limite das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS - art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC nº141/12), serão consideradas as despesas liquidadas acrescidas dos restos a pagar não processados até o limite da disponibilidade de caixa ao final do exercício, devidamente comprovada no Fundo de Saúde.

Desse modo, o quadro a seguir registra, de forma resumida, o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo município na saúde e o total considerado para fins de limite:

Descrição	Valor - R\$	
Despesas gerais com saúde	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(A) Despesas correntes	60.683.956,01	1.242.794,68
Pessoal e Encargos Sociais	45.013.473,78	163.160,13
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	15.670.482,23	1.079.634,55
(B) Despesas de capital	14.540,00	176.656,00
Investimentos	14.540,00	176.656,00
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	60.698.496,01	1.419.450,68
(D) Total das despesas com saúde	62.117.946,69	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	19.048.217,88	1.177.763,74
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	8.366.143,29	874.188,23
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00

Outros Recursos	10.682.074,59	303.575,51
(H) Outras ações e serviços não computados	63.590,51	0,00
(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	241.686,94
(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(K) Total (E+F+G+H+I+J)	19.111.808,39	1.419.450,68
(L) Total das despesas com saúde não computadas	20.531.259,07	

(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)	41.586.687,62	0,00
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite	41.586.687,62	

Fonte: Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1296/1300, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls.1301/1309, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 1310 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1355/1356.

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

Nota 2: embora tenha ocorrido, no exercício de 2019, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores no montante de R\$1.623.082,33 o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

Nota 3: o município inscreveu o montante de R\$241.696,94 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2019, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fls.1848):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	197.025.729,77
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.921.080,92
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	195.104.648,85
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	41.586.687,62
(F) Restos a pagar processado e não processados , relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	41.586.687,62

(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	21,32%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 918/925, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1296/1300, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 1301/1309, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 1310, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1355/1356 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 1769/1770.

Nota 1: as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d” e “e”, inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2019 e 09/12/2019. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

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

A metodologia do Ministério Público de Contas, no que diz respeito à apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados, diverge daquela adotada pelo corpo técnico.

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

No caso do Município de Mangaratiba, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial **divergiram daqueles apresentados pela instrução, sem, entretanto, apontarem para violação da norma constitucional**: foi calculada em **20,06%** a aplicação dos recursos de impostos e de transferências em ASPS.

A instrução assinalou as seguintes falhas, relativas às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município:

a) gastos que **não pertencem ao exercício de 2019**, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00.

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

01/10/2019	60	PELA DESPESA EMPENHADA REFERENTE À CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARTE PATRONAL DOS FUNCIONÁRIOS EFETIVOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MÊS DE DEZEMBRO/18.	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	35.576,19
01/10/2019	62	PELA DESPESA EMPENHADA REFERENTE À CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARTE PATRONAL DOS FUNCIONÁRIOS EFETIVOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO 13º SALÁRIO.	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	28.014,32
TOTAL						63.590,51

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 1754/1757.

b) o município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte tesouro. No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte tesouro, pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Esta falha foi considerada pelo corpo técnico conjuntamente com aquele referente à fonte de recursos utilizada para os gastos com educação.

Ambos os fatos serão considerados na conclusão de meu voto.

Quanto à gestão dos recursos da saúde, a instrução registra que o respectivo montante, no valor de R\$ 62.117.946,69, foi totalmente repassado e gerido diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, tendo o município, portanto, cumprindo o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12, conforme a seguir demonstrado:

No que diz respeito ao parecer do Conselho Municipal de Saúde o corpo instrutivo teceu as seguintes considerações:

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

(...). No entanto, em consulta ao site do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, verifica-se que o Relatório Anual de Gestão – RAG de 2019 encontra-se em processo de apreciação pelo Conselho de Saúde.

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

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Além disso, o Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiências públicas nos períodos de fevereiro, maio e setembro de 2019, nas quais o gestor do SUS apresentou relatório detalhado, referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das cópias das atas acostadas às fls. 1337/1345. Às fls. 1346/1350 foram juntados os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro (3º quadrimestre/2018), maio (1º quadrimestre/2019) e setembro (2º quadrimestre/2019).

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

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

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

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

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

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

2.5 – Repasses ao Poder Legislativo – Artigo 29-A da CRFB

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

O Município de Mangaratiba possuía, em 2018⁹, 43.689 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Esse dispositivo limitou os repasses em referência a 6% (seis por cento) sobre o somatório da receita

⁹ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2019 – Anexo IX da Decisão Normativa n.º 173/2019 – TCU, anexado às fls. 1763/1765.

tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	67.803.023,33
(B) TRANSFERÊNCIAS	98.117.129,15
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	165.920.152,48
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	11.614.410,67
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2019 (F + G)	11.614.410,67

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1378/1385 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1083/1085.

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.

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

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

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

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **respeitou** o disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A, conforme demonstrado a seguir: (fl.1853):

		R\$
Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasso recebido	
11.614.410,67	11.488.091,28	

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1094.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária, o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2019 era de R\$ 15.000.000,00.

Contudo, tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele fixado na Carta Magna – R\$11.614.410,67.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se o repasse em menor montante, conforme se demonstra:

			R\$
218792	Repasso recebido	Repasso recebido abaixo do limite	
11.614.410,67	11.488.091,28	126.319,39	

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1094.

Outrossim, constata-se que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo, de R\$11.484.528,63, **foi inferior ao repasse recebido**, conforme se pode observar no Anexo 13 da

Câmara às fls. 1094, evidenciando que os recursos transferidos **foram suficientes** para atender às necessidades de funcionamento da Câmara.

2.6 – **Aplicações dos recursos dos Royalties**

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

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

Pela análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas recebidas em 2019 (fl.1857):

RECEITAS DE ROYALTIES

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			63.166.001,08
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		63.166.001,08	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	19.161.403,69		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	43.662.929,15		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	341.668,24		
II – Transferência do Estado			11.194.088,07

III – Outras compensações financeiras	0,00
IV - Subtotal	74.360.089,15
V – Aplicações financeiras	792.873,71
VI – Total das receitas (IV + V)	75.152.962,86

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 918/925.

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.

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

Receitas de Royalties - Leis Federal n.º 12.858/2013 e n.º 13.885/2019	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	1.164.649,19
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019	1.159.494,22

Fonte: Quadro F.3 – fl. 1377.

A aplicação dos recursos conforme previsto nas referidas Leis Federais será verificada nos tópicos 2.6.1 e 2.6.2 que se sucedem.

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

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		69.428.219,94
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	69.428.219,94	
II - Despesas de capital		1.555.242,64
Investimentos	1.555.242,64	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		70.983.462,58

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 1358/1374.

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

Destaque-se, por oportuno, que **não** ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social, conforme consignado no documento constante à fl. 1375.

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

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

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos citados percentuais de recursos de *royalties*:

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	1.164.649,19
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	291.162,30
Aplicação de Recursos na Saúde	291.162,30
% aplicado em Saúde	25,00%
Saldo a aplicar	0,00
Aplicação Mínima na Educação – 75%	873.486,89
Aplicação de Recursos na Educação	873.486,89
% aplicado em Educação	75,00%
Saldo a aplicar	0,00

Fonte: Quadro F.3 – fl. 1377.

Desta forma, o Poder Executivo aplicou 25% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e 75% na educação, em atendimento ao § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

Ainda, no que diz respeito à aplicação dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 o corpo instrutivo teceu as seguintes considerações:

Destaca-se que o município **não criou o código de fonte de recurso específica** para classificação dos recursos de royalties de que trata a Lei Federal nº 12.858/13. (grifei)

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

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

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

A Lei Federal nº 13.885, de 17 de outubro de 2019, que estabeleceu critérios de distribuição dos valores arrecadados, decorrentes de *royalties* recebidos a título da cessão onerosa do bônus de assinatura do pré-sal, prevista na Lei Federal nº 12.276, de 30 de junho de 2010, previu, em seu art. 1º, que a União transferirá 15% (quinze por cento) destes recursos aos municípios, conforme os coeficientes que regem a repartição de receitas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

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

O corpo técnico informa que o Poder Executivo municipal **não conseguiu aplicar os recursos recebidos** (R\$ 1.159.494,22) uma vez que eles ingressaram nos cofres municipais em 31/12/2019, **não havendo tempo hábil para o processamento da execução orçamentária da despesa.**

O *Parquet* de Contas, à fl. 1904 dos autos, acrescentou:

Ademais, na relação informativa dos códigos e descrições das fontes de recursos utilizadas pelo município – que consta desta prestação de contas -, não é verificada a criação de código de fonte de recursos específica para a classificação das receitas de royalties (de que trata a Lei Federal nº 13.885/19).

Por se tratar de recursos com finalidade específica, conforme art. 1º, § 3º, incisos I e II da Lei Federal nº 13.885/19, é obrigatória a criação de código de classificação por fonte de recursos para controle da fonte/destinação dos recursos, nos termos do art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Diante da situação verificada, consta da conclusão deste parecer proposta de Comunicação ao chefe do Poder Executivo Municipal para que adote providências com vista à criação da mencionada fonte de recursos.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

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

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

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

3.1 – Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl.1802:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	333.930.150,00	342.168.109,60	
Despesas	333.930.150,00	347.506.933,80	
Resultado primário	3.889.000,00	6.447.834,70	Atendido
Resultado nominal	-500.000,00	22.954.374,10	Atendido
Dívida consolidada líquida	7.246.115,56	-5.070.771,10	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fls. 350, Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre/2019 e Anexo 2 do RGF 3º Quadrimestre OU RGF 2º semestre/2019.

Conforme se verifica no quadro anterior, o município **cumpriu** as metas de resultados primário, nominal e de dívida consolidada líquida, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A instrução informa que, em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos períodos de fevereiro/2019, maio/2019 e setembro/2019, cujas Atas encontram-se às fls. 856/867. No entanto, não foram encaminhados os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro (3º quadrimestre/2018), maio (1º quadrimestre/2019) e setembro (2º quadrimestre/2019).

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

4 – RESUMO

Inicialmente, o corpo instrutivo manifestou-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo do município de Mangaratiba, em face das irregularidades abaixo descritas:

IRREGULARIDADE Nº 1

- A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$160.444.397,40, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$35.921.055,00, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

IRREGULARIDADE Nº 02

- O Município realizou parcialmente a transferência da contribuição patronal devida 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 03

- O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2018, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2019 com estas despesas acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Mangaratiba, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, mais uma irregularidade, em face do entendimento de que teria havido, por parte do município, “descumprimento 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”.

Mencionada inobservância da legislação previdenciária estaria materializada sob as seguintes falhas (fl.1973):

O Município realizou parcialmente o recolhimento da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), deixaram de ser recolhidos R\$1.689.536,23 (10,69%), descumprindo as regras estabelecidas nos artigos 195, incisos I 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. Tal conduta: contraria o caráter contributivo e solidário do RGPS; submete o Município ao pagamento de multa e juros moratórios; sujeita receber apontamentos e restrições no CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias), o que inviabiliza o Município de 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.

É importante destacar ainda que o *Parquet* também acrescenta os itens “b” e “c” à irregularidade de nº 2 sugerida pela instrução, conforme a seguir transcrito:

b) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$2.255.648,85, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

c) Obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do Regime Próprio de Previdência Social do Município, por meio de decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo e o *Parquet* Especial reformaram seus entendimentos apenas com relação à irregularidade nº 1 (abertura de créditos adicionais em desacordo com inciso V do artigo 167 da Constituição Federal) e opinaram pela emissão de parecer prévio contrário, por entenderem que as razões de defesa apresentadas pelo responsável **não** lograram elidir as irregularidades nº 2 e 3 apontadas inicialmente no processo (corpo instrutivo) e irregularidades nº 2, 3 e 4 (Ministério Público).

Com relação à primeira irregularidade (abertura de créditos adicionais em desacordo com inciso V do artigo 167 da Constituição Federal), o defendente junta aos autos Lei Municipal nº 1.189/2019, que alterou o percentual estabelecido na LOA em seu artigo 11 da Lei nº 1.177/2018, com a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares num montante de até 50% cinquenta por cento) da receita estimada. Desse modo, a suplementação de créditos poderia atingir o montante de R\$ 179.605.275,00.

Feita a reanálise como base no novo limite, conclui-se que a abertura de créditos adicionais se encontra dentro do limite estabelecido na LOA, alterada pela Lei Municipal nº 1.189/2019, de 25 de abril de 2019, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal. **Desta forma, por estar de acordo com a conclusão das análises empreendidas pelo corpo instrutivo e Parquet de Contas sobre as razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, entendo que a irregularidade pode ser afastada.**

Com respeito à **irregularidade nº 1 do Ministério Público** (itens “a” e “b”) oriunda do **desequilíbrio financeiro do fundo** caracterizado pelo déficit apurado de R\$2.255.648,85, bem como do **recolhimento parcial** da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do exercício de 2019, devida ao RPPS (valores não recolhidos R\$1.806.953,56), nota-se que a repercussão do déficit orçamentário mencionado, por si só, não levaria necessariamente à imputação de irregularidade por parte desta Corte em processos de prestação de contas do governo. Nesse contexto, passo a abordar conjuntamente com os valores das contribuições previdenciárias da parte patronal as quais deveriam ser repassadas ao fundo de previdência, com intuito de se avaliar os possíveis reflexos no resultado, os quais faço em seguida.

Primeiramente, o defendente pautou a sua defesa nas dívidas acumuladas com o RPPS resultantes de gestões anteriores. **Entretanto, o objeto da irregularidade em tela foi a ausência de repasse no exercício de 2019 da contribuição patronal, no valor total de R\$1.806.953,56, ou seja, sob inteira responsabilidade de sua gestão.** Destaque-se que o Plenário desta Corte já havia decidido quanto à necessidade de adoção de **providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social** (RPPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, **ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, ao Instituto de Previdência do Município, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, a partir das contas de governo do exercício de 2019, a serem encaminhadas ao TCE em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis.**

No que tange à repercussão desses valores não recolhidos pelo Poder Executivo relativos à contribuição patronal ao fundo (R\$1.806.953,56), equivalente a 80,11% do déficit orçamentário em 2019 (R\$2.255.648,85), verifica-se, desta forma, que grande parte do referido déficit **foi influenciado por diretamente pelo do não cumprimento de suas obrigações previdenciárias. Assim sendo, rejeito as razões de defesa e me manifesto parcialmente com o corpo instrutivo**

e integralmente de acordo com o Ministério Público, ao considerar que tanto o déficit orçamentário do fundo em 2019 (in casu) quanto o recolhimento parcial da contribuição patronal (RPPS) são motivadores de parecer prévio contrário.

Quanto ao **item “c”** (acrescentada pelo Ministério Público) da irregularidade alusiva ao também **recolhimento parcial** da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do exercício de 2019, devida ao **RGPS** (valores não recolhidos R\$1.689.536,23), vê-se que tal procedimento sujeita o município a receber apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (Cauc), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, inclusive sujeitando-se ao bloqueio de parcelas do FPM, conforme previsão contida no art. 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal. Não obstante, conforme destacado pelo Parquet “A inadimplência no recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS prejudica a sustentabilidade financeira desta importante política pública e contraria o caráter contributivo e solidário atribuído pelo constituinte ao regime de previdência, conforme disposto nos artigos 195, incisos I e 201 da Carta Magna (...)”. **Assim sendo, rejeito as razões de defesa e me manifesto em desacordo com o corpo instrutivo e de acordo com o Ministério Público, ao considerar que o recolhimento parcial da contribuição patronal (RGPS) é motivador de parecer prévio contrário.**

Relativamente à **obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária** - CRP do Regime Próprio de Previdência Social do Município, **por meio de decisão judicial**, acrescentada pelo Ministério Público à irregularidade de nº 2 sugerida pela instrução, **não acompanharei a proposta do Parquet de Contas, por entender que a apresentação do Certificado de Regularidade Previdenciária por força de decisão judicial não deve ser considerada uma infração legal de natureza grave o suficiente para ensejar a rejeição das contas, devendo a falha repercutir nestas contas como ressalva e determinação.**

Por derradeiro, com respeito à **violação do limite de despesas com pessoal**, destaco que o Poder Executivo do Município de Mangaratiba **vem descumprindo o limite de 54%, previsto para este Poder na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, desde o 2º quadrimestre de 2018**, motivo pelo qual ficou obrigado a reduzir tais gastos conforme determina o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o que não aconteceu.

A esse respeito, verifico que a evolução dos quadrimestres, de forma inconteste, afasta qualquer alegação de ausência de culpa ou de culpa leve do gestor na recondução do limite ao patamar imposto pelo legislador infraconstitucional, **considerando que, sucessivamente, desde o 2º quadrimestre de 2018, houve o reiterado descumprimento do referido limite.**

Além disso, como bem pontuado pela a 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 3ª CAC, “ (...) verifica-se que **mesmo tendo havido um aumento na Receita Corrente Líquida** no exercício de 2019 em relação ao exercício de 2018 o Município **não conseguiu reconduzir as despesas com pessoal** ao limite previsto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei Complementar Federal n.º 101/00, **até mesmo porque as despesas com pessoal também aumentaram.** Portanto, resta configurado que a redução do percentual das despesas com pessoal no 3º quadrimestre de 2019, atingindo 57,32% da RCL, ainda que não se reenquadrando ao limite, **não foi em consequência da gestão das despesas com pessoal, mas sim beneficiado pelo aumento da receita corrente líquida**”. (grifo nosso)

Destaque-se que em 15/06/2020, em sede de relatório de gestão fiscal – RGF de Mangaratiba referente 3º quadrimestre de 2019 (Processo TCE-RJ nº 218.792-5/20), por meio de voto de minha lavra, o Plenário decidiu pela **aplicação de multa** ao Senhor JOÃO FERREIRA NETO, Prefeito Municipal de São João de Meriti, no valor equivalente a 29.250,9141 UFIR-RJ, pelo não reenquadramento da despesa com pessoal, no 2º quadrimestre de 2019, ao limite estabelecido no inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Por derradeiro, a título de referência, o Poder Executivo de Mangaratiba, em sua última apuração divulgada, ou seja, 2º quadrimestre de 2020 (Processo TCE-RJ nº 226.816-5/20), atingiu o patamar de gastos com pessoal na ordem de 79,28%, demonstrado que o município está com dificuldades em manter sob controle as referidas despesas. Assim sendo, rejeito as razões de defesa e me manifesto de acordo com o corpo instrutivo e o Ministério Público, ao considerar que pelo não reenquadramento da despesa com pessoal, no 2º quadrimestre de 2019, ao limite estabelecido no inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00, é motivador de parecer prévio contrário.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
------	----------

Créditos adicionais	Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos
Resultado Orçamentário	Consolidado: déficit de R\$ 5,2 milhões Sem o RPPS: déficit R\$ 3 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: déficit de R\$ 32 milhões Sem RPPS e Câmara: déficit em R\$ 33 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	-1,57% no 3º quadrimestre de 2019
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	57,32% no 3º quadrimestre de 2019
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	34,10%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	77,87%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	97,85%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	21,32%
Artigo 29-A	O montante transferido à Câmara respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.

5 – CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERANDO, porém, o desequilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos (RPPS), uma vez que foi constatado um **déficit previdenciário** de R\$2.255.648,85, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

CONSIDERANDO, porém, que o município realizou apenas parcialmente a transferência da contribuição patronal devida ao **RPPS**, concorrendo para o desequilíbrio

financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II da Lei Federal n.º 9.717/98;

CONSIDERANDO, porém, que o município realizou apenas parcialmente a transferência da contribuição patronal devida ao **RGPS**, descumprindo as regras estabelecidas nos artigos 195, incisos I 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;

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

CONSIDERANDO que, à luz do exposto acima, que foram identificadas irregularidades graves de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Mangaratiba, Senhor **ALAN CAMPOS DA COSTA**, referentes ao exercício de 2019, em face das **IRREGULARIDADES** e das **IMPROPRIEDADES** apontadas a seguir, com as correspondentes **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES**:

IRREGULARIDADE Nº 01

Inobservância, na gestão do regime previdência própria municipal (RPPS), das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 249 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98, artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e nas demais normas pertinentes. Com efeito, 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 nº 101/00, além de sujeitar o Município ao pagamento de multa e juros moratórios e impedir 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 nº 9.717/98. A seguir, a discriminação da conduta irregular:

- a) **recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal**, competências mensais do exercício de 2019, devida ao Regime Próprio de Previdência de Social – RPPS (valores não recolhidos R\$1.806.953,56);
- b) **ausência de equilíbrio financeiro** do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos (RPPS), uma vez que foi constatado um **déficit previdenciário** de R\$2.255.648,85, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

DETERMINAÇÃO Nº 01

Adotar providências para que sejam respeitadas as regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 249 da Constituição Federal de 1988, na Lei Federal 9.717/98, no artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e nas demais normas regulamentadoras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a fim de assegurar a sustentabilidade do regime e o equilíbrio das contas do Município, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

IRREGULARIDADE Nº 02

O Município realizou apenas parcialmente o recolhimento da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), deixando de recolher R\$1.689.536,23 (10,69%), descumprindo as regras estabelecidas nos artigos 195, incisos I 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.

DETERMINAÇÃO Nº 02

Providenciar o recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária patronal devida ao RGPS, em cumprimento ao disposto nos artigos 195, incisos I e 201 da CRFB/88 e no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei Federal nº 8.212/91.

IRREGULARIDADE Nº 03

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2018, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2019 com estas despesas acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

DETERMINAÇÃO Nº 03

Observar o cumprimento do limite da despesa com pessoal estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE Nº 01

O plano de contas utilizado pelo município não está em conformidade com o previsto na Portaria STN n.º 388/2018, no que tange ao desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária para aplicação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos efeitos foram aplicados a partir do exercício financeiro de 2019.

DETERMINAÇÃO Nº 04

Adotar os desdobramentos da classificação por natureza de receita orçamentária previsto na Portaria STN n.º 388/2018 e atualizações posteriores.

IMPROPRIEDADE Nº 02

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

DETERMINAÇÃO Nº 05

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

IMPROPRIEDADE Nº 03

O município inscreveu o montante de R\$18.731.889,11 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

DETERMINAÇÃO Nº 06

Envidar esforços no sentido de cumprir o disposto no § 1º, do artigo 1º, combinado com o inciso III, itens 3 e 4 do artigo 55 da Lei Complementar Federal nº 101/00, de forma que **não seja realizada a inscrição de Restos a Pagar não processados sem a correspondente disponibilidade financeira.**

IMPROPRIEDADE Nº 04

Não foram encaminhadas as cópias dos comprovantes dos chamamentos para a realização das Audiências Públicas para avaliação das Metas Fiscais nos meses de fevereiro (3º quadrimestre/2018), e maio (1º quadrimestre/2019), em desacordo com o §4º do art. 9º c/c Parágrafo Único do art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 07

Assegurar a transparência da gestão fiscal cumprindo o disposto no § 4º do art. 9º c/c o art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 05

Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um *déficit* da ordem de R\$32.983.747,90, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 08

Observar o equilíbrio financeiro nos próximos exercícios, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 06

O montante da “provisão matemática previdenciária” registrada no Balanço Patrimonial não guarda paridade com o informado no Relatório de Avaliação Atuarial.

DETERMINAÇÃO Nº 09

Providenciar o correto registro, no Balanço Patrimonial, do passivo atuarial, o qual deve estar em consonância com aquele apontado no Relatório de Avaliação Atuarial.

IMPROPRIEDADE Nº 07

Quanto ao encaminhamento das informações sobre os gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a fonte tesouro.

DETERMINAÇÃO Nº 10

Para que sejam utilizados, nos gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, apenas fonte de recursos de impostos e transferências de impostos, de modo a atender plenamente

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

IMPROPRIEDADE Nº 08

O valor do *superávit* financeiro para o exercício de 2020 apurado na presente prestação de contas (R\$619.206,23) é superior ao registrado pelo município no balancete do Fundeb (R\$618.808,43), resultando numa diferença de R\$397,80.

DETERMINAÇÃO Nº 11

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, com vistas ao cumprimento do artigo 21 da Lei 11.494/07 c/c o artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

DETERMINAÇÃO Nº 11 - A

Providenciar o ressarcimento, no valor de R\$397,80, à conta do Fundeb, com recursos ordinários, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21.

IMPROPRIEDADE Nº 09

O município não instituiu o Plano Municipal de Educação – PME, o qual deve ser elaborado em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.

DETERMINAÇÃO Nº 12

Implementar o Plano Municipal de Educação – PME, o qual deve estar em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas pelo Plano Nacional de Educação – PNE, em atendimento ao disposto nos artigos 8º e 10º da Lei Federal nº 13.005/2014.

IMPROPRIEDADE Nº 10

As despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício de 2019, em desacordo com o

artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
01/10/2019	60	PELA DESPESA EMPENHADA REFERENTE À CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARTE PATRONAL DOS FUNCIONÁRIOS EFETIVOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MÊS DE DEZEMBRO/18.	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	35.576,19
01/10/2019	62	PELA DESPESA EMPENHADA REFERENTE À CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARTE PATRONAL DOS FUNCIONÁRIOS EFETIVOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO 13º SALÁRIO.	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	28.014,32
TOTAL						63.590,51

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 1754/1757.

DETERMINAÇÃO Nº 13

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

IMPROPRIEDADE Nº 11

Não foram encaminhadas as cópias dos comprovantes dos chamamentos para a realização das Audiências Públicas da Saúde, somente ofícios solicitando a publicação dos referidos chamamentos no Diário Oficial, em desacordo com o estabelecido na Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 14

Assegurar a transparência na gestão do SUS, cumprindo o disposto no §5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

IMPROPRIEDADE Nº 12

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

DETERMINAÇÃO Nº 15

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

IMPROPRIEDADE Nº 13

O município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública.

DETERMINAÇÃO Nº 16

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

IMPROPRIEDADE Nº 14

O Modelo 22 foi preenchido parcialmente, de modo que não permitiu a análise do cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

DETERMINAÇÃO Nº 17

Atentar para o correto preenchimento do modelo 22, informando de forma discriminada as ações e providências adotadas para o cumprimento de cada determinação expedida por esta Corte.

IMPROPRIEDADE Nº 15

O Poder Executivo não aplicou os recursos dos royalties, **recebidos em 2018**, na proporcionalidade prevista na Lei Federal n.º 12.858/2013, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada Lei e à determinação deste TCE-RJ no processo TCE-RJ nº 214.534-8/19 (Prestação de Contas do Governo Municipal de Mangaratiba relativa ao exercício financeiro de 2018).

DETERMINAÇÃO Nº 18

Observar a correta aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei nº 12.858/13, devendo ser aplicado em 2020, **além dos recursos recebidos neste exercício, os valores não aplicados no exercício de 2018**, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme § 3º, artigo 2º da lei mencionada.

IMPROPRIEDADE Nº 16

Ausência de ampla divulgação da prestação de contas de governo e do respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 19

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.

RECOMENDAÇÃO

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

II – pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Mangaratiba, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de governo**;

III – pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor Alan Campos da Costa, atual Prefeito Municipal de Mangaratiba, para que seja alertado:

(i) quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas contas de governo;

(ii) quanto ao déficit financeiro de **R\$32.983.747,90** apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

(iii) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a este Tribunal no exercício

de 2021, a qual passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício;

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

(v) quanto à necessidade de providenciar a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, bem como, garantir que os recursos serão transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos no § 5º do artigo 69 da Lei Federal nº 9.394/1996;

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

(vii) quanto à necessidade de conferir ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, à prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00;

(viii) quanto ao fato de que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, a partir das contas de governo do exercício de 2021, a serem

encaminhadas ao TCE em 2022, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 – que proíbe a aplicação de recursos de royalties em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública – **abarca todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural;**

(ix) quanto à **necessidade de criação de código de fonte de recursos específico para as receitas transferidos pela União por força da Lei Federal nº 13.885/2019,** em obediência ao art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I da Lei Complementar Federal nº 101/2000, tendo em vista tratar-se de recursos com finalidade específica, conforme art. 1º, § 3º, incisos I e II da Lei Federal nº 13.885/19;

(x) quanto ao fato de que, **para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deverá compor a base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder Legislativo Municipal** previsto no art. 29-A da Constituição Federal.

(xi) para providenciar o **ressarcimento**, no valor de **R\$397.80**, com recursos ordinários, à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21.

IV – pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Governo.

V– pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério da Saúde para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90.

VI – EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por parte do Poder Executivo do município de MANGARATIBA, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea b do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, desde o 2º quadrimestre de 2018, atingindo ao final do exercício de 2019 57,32% da receita corrente líquida – RCL.

VII – pela COMUNICAÇÃO ao Presidente da Câmara Municipal de Mangaratiba, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, **com o registro de que a íntegra dos autos se encontra disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas.**

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

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente