



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



CONTAS DE GOVERNO 2020

**PARECER DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS**

TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MPC
Ministério Público
de Contas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE MARICÁ
REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2020 - PROCESSO TCE-RJ Nº 210.602-
0/21**

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Sumário

1	Considerações iniciais	4138
2	Aspectos da execução orçamentária da receita e despesa.....	4140
2.1	Lei orçamentária anual - LOA.....	4140
2.2	Alterações orçamentárias.....	4140
2.3	Realização da receita	4141
2.4	Execução da despesa	4141
2.5	Aplicação dos recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração do petróleo ou gás natural.....	4141
	2.5.1 Aplicação dos recursos da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural da camada do pré-sal, relativamente aos contratos celebrados a partir de 03.12.2012 -Lei Federal nº 12.858/13.	4143
	2.5.2 Aplicação dos recursos recebidos dos leilões dos volumes excedentes à cessão onerosa da produção de petróleo - Lei Federal nº 13.885/2019	4150
3	Aspectos relacionados à responsabilidade da gestão fiscal.....	4151
3.1	Relatórios exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF).....	4151
3.2	Resultado orçamentário do exercício	4151
3.3	Resultado financeiro do exercício	4152
3.4	Restos a pagar.....	4153
	3.4.1 Cancelamento de restos a pagar processados	4153
3.5	Obrigações contraídas em final de mandato	4154
4	Previdência Social	4158
4.1	Regime Próprio de Previdência Social – RPPS	4158
4.2	Recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS.....	4159
	4.2.1 Recolhimento das contribuições previdenciárias descontadas dos segurados e patronal das competências mensais do exercício de 2020 para o RPPS	4159
	4.2.2 Recolhimento das prestações de termos de acordos de parcelamentos junto ao RPPS com vencimentos no exercício de 2020.....	4160
4.3	Resultado financeiro do RPPS.....	4160



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4.4 Resultado atuarial do RPPS	4160
4.5 Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP	4176
4.6 Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – “Pró-Gestão RPPS”	4177
4.7 Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS)	4181
4.7.1 Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2020)	4183
4.7.2 Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS 2020) - conjunto dos RPPS do Estado do RJ	4186
4.7.3 Indicador de Situação Previdenciária do município (ISP-RPPS-2020)	4188
4.8 Recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS	4189
5 Receita corrente líquida – RCL	4190
6 Endividamento público	4190
7 Despesas com pessoal	4191
7.1 Limite da despesa com pessoal	4191
7.2 Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato	4191
8 Vinculações e limites constitucionais e legais	4192
8.1 Educação: artigo 212 da Constituição da República e Leis Federais nºs 9.394/96 e 11.494/97	4192
8.1.1 A metodologia de cálculo dos recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino	4193
8.1.2 Análise do cumprimento do percentual mínimo em educação	4195
8.1.3 Cronograma de repasse dos recursos a que tem direito a Educação na forma prevista na Lei nº 9.394/96	4196
8.1.4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	4198
8.2 Saúde: artigo 198 da Constituição da República e Lei Complementar Federal nº 141/12.....	4201
8.2.1 A saúde como direito fundamental e dever do Estado	4201
8.2.2 Requisitos a serem considerados na verificação do cumprimento do mínimo constitucional	4202
8.2.3 Movimentação dos recursos por meio do Fundo Municipal de Saúde.....	4206
8.2.4 Avaliação do cumprimento do mínimo constitucional.....	4208
8.2.5 Disponibilidade financeiras ao final do exercício 2020 consolidada no Fundo Municipal de Saúde	4208
8.2.6 Apuração do cumprimento da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde – LCF 141/12	4210
9 Repasse financeiro para o Poder Legislativo	4211
9.1 Limite do repasse ao Poder Legislativo	4211



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

9.2 Apuração do repasse para o Poder Legislativo	4212
10 Transparência da gestão fiscal	4212
11 Conclusão	4216
11.1 - Irregularidades.....	4218
11.2 – Improriedades e Determinações	4219
11.3 – Recomendações	4222
11.4 – Demais medidas.....	4222



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1 Considerações iniciais

Trata o presente processo das Contas de Governo do **Chefe do Poder Executivo do Município de Maricá**, referentes ao exercício de 2020, de responsabilidade do **Exmo. Senhor Fabiano Taques Horta**.

O princípio republicano e o consuetudinário dever de prestar contas, *in casu* materializados nas regras prescritas nas Cartas Federal e Estadual, os quais reservam ao Tribunal de Contas, no caso dos municípios deste Estado, nos moldes preconizados pelo artigo 125, I e II, da Constituição Estadual, a relevante tarefa de apreciar, mediante parecer prévio, as referidas contas no prazo de sessenta dias a contar de seu recebimento, impeliram o atual mandatário a remetê-las a esta Corte, no dia 22 do mês de abril, por intermédio do módulo e-TCERJ, sendo autuadas como processo TCE-RJ nº 210.602-0/21.

Nos estreitos limites cognitivos do exame preliminar das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Maricá, no âmbito do Processo TCE-RJ nº 211.334-2/21 (processo do Ofício Regularizador), a Excelentíssima Conselheira Substituta, Dra. Andrea Siqueira Martins, decidiu monocraticamente, em 30.04.2021, pela adoção de providências com vista à regularização da documentação ausente/inconsistente no processo, entre outras medidas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em atendimento à decisão acima reportada, o Jurisdicionado remeteu documentação visando ao saneamento do processo das Contas em exame, que integrou o Documento TCE-RJ nº 011.321-9/21.

Seguindo o *iter* regimental, o processo de Contas de Governo foi submetido a rigoroso escrutínio pelo qualificado corpo instrutivo do Tribunal que procedeu à elaboração de detalhado relatório. Em suas conclusões, **a análise técnica sugere a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das presentes contas, pelo Legislativo Municipal**, em face de 02 (duas) irregularidades, 06 (seis) impropriedades, 08 (oito) determinações e 02 (duas) recomendações.

Chega-se, assim, ao momento processual em que oportuna é a manifestação do Ministério Público de Contas para, no exercício do *mister* constitucional de fiscal da ordem jurídica, apresentar seu parecer.

Com vista a uniformização e otimização do processo de análise das contas o *Parquet* decidiu por seguir a forma de apresentação adotada pelo corpo instrutivo em seu relatório, fazendo alusão expressa, no entanto, a pontos e questões que, a seu juízo, merecem destaque, reforço ou tratamento diferenciado.

Em suas conclusões este Órgão Ministerial **concorda parcialmente** com as sugestões do d. corpo técnico, opinando pela **emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas de Governo em exame**, divergindo, no entanto, com as devidas vênias, pela apresentação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

de outros entendimentos e medidas que propõe sejam acolhidas por este E. Tribunal, na forma detalhada nas linhas a seguintes.

2 Aspectos da execução orçamentária da receita e despesa

2.1 Lei orçamentária anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovou para o exercício financeiro de 2020 a estimativa de arrecadação de receita no valor de **R\$3.295.584.634,51** e **fixação da despesa no valor de R\$3.212.526.234,52**, conforme demonstrado na LOA às fls. 09/267 (tópico 3.1 do relatório).

2.2 Alterações orçamentárias

A abertura de créditos adicionais, no decorrer do exercício, **elevou a despesa autorizada para R\$3.466.773.977,16**, representando **acréscimo de 7,91%** da inicialmente fixada, conforme análise do corpo instrutivo no tópico 3.4 do relatório.

De acordo com a análise técnica realizada (tópico 3.2.1) **houve regularidade na abertura dos créditos adicionais**, tendo em vista que foi amparada por prévia autorização legislativa e fonte de recursos. Houve atendimento, assim, à regra do inciso V do artigo 167 da CRFB/88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2.3 Realização da receita

A receita efetivamente arrecadada, no valor de **R\$2.656.984.198,04**, foi inferior à receita prevista (R\$3.326.483.137,89), conforme registra o d. corpo técnico no tópico 4.1.1 do relatório.

2.4 Execução da despesa

Verifica-se, da despesa autorizada (atualizada) no valor de R\$3.444.615.312,14, que foi empenhado o valor de R\$2.825.064.184,26, **resultando numa economia orçamentária de R\$619.551.127,88**, conforme evidencia o corpo instrutivo no tópico 4.2.1.

2.5 Aplicação dos recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração do petróleo ou gás natural

Apurou o d. corpo técnico (tópico 7.1.2) que recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração do petróleo ou gás natural, no montante de R\$2.019.410.742,62, foram utilizados para o pagamento de “Pessoal e encargos”, “Outras despesas correntes”, “Investimentos” e “Inversões financeiras”. A conduta **contraria** o disposto no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterado pelas Leis Federais nºs 10.195/01 e 12.858/13, o qual veda a utilização desses recursos para **pagamento de despesa de pessoal do quadro permanente e de dívida**, excetuando o pagamento de dívida com a União e a capitalização de fundos de previdência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Entretanto, **o fato não foi qualificado como irregularidade a ensejar a rejeição das contas**. Isso porque o entendimento majoritário desta Corte, vigente até o exercício de 2019, era o de que tais despesas poderiam ser pagas com recursos de participação especial e royalties pelo excedente da produção, **cuja receita no exercício de 2020 foi de R\$1.541.794.958,69, superando, portanto, o valor despendido nos gastos de pessoal e encargos** (decisões nos processos TCE-RJ n^{os} 215.499-0/06, 225.235-8/08, 218.094-1/08, 208.951-3/09 e 209.143-9/06).

O *Parquet* de Contas acompanha a posição do d. corpo instrutivo de que a aplicação indevida de recursos da participação especial da exploração de petróleo e gás natural no custeio de pessoal do quadro permanente **não tem repercussão nestas Contas**, tendo em vista que, apesar de o Plenário desta Corte ter revisto, em 2019, o entendimento anterior (de que não havia impedimento para o custeio das despesas acima aludidas com receitas dos royalties da participação especial), nas Contas do Governo do Município de Paraty do exercício financeiro de 2018, apreciada nos autos do processo TCE-RJ n^o 207.740-8/19, foi estabelecido que a adoção da nova metodologia somente passaria a ser exigida nas prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2022, em observância ao princípio da segurança jurídica, bem como à regra contida no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Cumpre ainda destacar que os recursos dos *royalties* foram aplicados preponderantemente em despesas de custeio (80,54%). Por essa razão, a instância técnica propõe recomendação ao atual Prefeito para que priorize a destinação desses recursos para políticas públicas voltadas ao crescimento e desenvolvimento sustentável da economia local, bem como busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

2.5.1 Aplicação dos recursos da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural da camada do pré-sal, relativamente aos contratos celebrados a partir de 03.12.2012 -Lei Federal nº 12.858/13.

A Lei nº 12.858/2013 dispõe, dentre outros aspectos, sobre a destinação obrigatória imposta aos estados, Distrito Federal e municípios dos recursos provenientes dos royalties e da participação especial relativos a contratos celebrados a partir de 03.12.2012, sob o regime de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, para as áreas da educação e da saúde.

De acordo com o previsto no § 3º do artigo 2º da citada Lei, os referidos recursos deverão ser aplicados na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) para a área da educação e de 25% (vinte e cinco por cento) para a área da saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Relativamente aos aludidos recursos, o relatório técnico (tópico 7.1.2.2) demonstra que o município recebeu, no exercício de 2020, o valor de **R\$1.759.871,71**, e que a aplicação não obedeceu à proporção definida na Lei Federal n.º 12.858/2013 para a área da educação e saúde, conforme demonstrado na tabela elaborada pela unidade instrutiva:

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	1.759.871,71
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	439.967,93
Aplicação de Recursos na Saúde	406.416,36
% aplicado em Saúde	23,09%
Saldo a aplicar	33.551,57
Aplicação Mínima na Educação – 75%	1.319.903,78
Aplicação de Recursos na Educação	1.238.051,37
% aplicado em Educação	70,35%
Saldo a aplicar	81.852,41

O relatório técnico registra as seguintes análises acerca da aplicação dos recursos dos royalties do pré-sal em desacordo com a proporcionalidade definida na Lei Federal n.º 12.858/2013 nos exercícios de 2019 e 2020:

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou 23,09% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e 70,35% na educação em 2020, Ocorre que, conforme nota explicativa e documentação comprobatória (ordens de pagamento) em anexo ao Quadro F.3 (fls. 907/918), bem como o relatório do Controle Interno (fls. 1195), é esclarecido que, tendo em vista o ingresso de recursos no montante de R\$108.039,98



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

nos cofres municipais em 24/12/2020, houve a liquidação e pagamento em janeiro de 2021 do saldo residual: R\$33.549,37 na Saúde e R\$81.770,00 na Educação.

Em tempo, conforme verificado no Relatório Analítico dos Royalties, extraído do SIGFIS, anexado às fls. 1524/4041, houve aplicação dos recursos restrita às destinações previstas na legislação, com exceção da despesa com tarifas bancárias no valor de R\$31,35, relevado em face da imaterialidade.

Ante o exposto, entende-se que houve atendimento ao disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

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

Não houve atendimento ao referido alerta, uma vez que a aplicação desses recursos foi aproximadamente em montante igual aos valores recebidos em 2020.

*No entanto, considerando que não houve de forma preponderante a aplicação dos recursos em despesas distintas daquelas previstas na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado nos exercícios seguintes, tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 5**.*

A proposta de **Impropriedade e Determinação** será acompanhada na conclusão deste parecer ministerial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Consigna, também, que o município criou o código de fonte de recurso específico para controle/destinação das receitas de royalties de que trata a Lei Federal nº 12.858/13.

Em relação à matéria cabe, ainda, registrar que o Governo do Estado do Rio de Janeiro está questionando no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6277, a constitucionalidade da norma legal que impõe aos estados, Distrito Federal e municípios a obrigatoriedade de destinarem recursos dos royalties de petróleo e gás natural do pré-sal às áreas de educação básica (75%) e saúde (25%).

Nas contas de governo do Estado (processo TCE-RJ nº 101.730-3/20) e dos municípios relativas ao exercício de 2019, diante da plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade (tanto formal como material) da Lei nº 12.858/2013, ao dispor sobre a destinação obrigatória imposta aos estados, Distrito Federal e municípios dos recursos provenientes dos royalties e da participação especial relativas a contratos celebrados a partir de 03.12.2012, sob o regime de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, para as áreas da educação e da saúde, **o Ministério Público de Contas, considerando os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, de estatura constitucional, reputou que a inobservância aos preceitos da Lei Federal nº 12.858/13 não era motivo suficiente para a reprovação das contas. Com efeito, opinou que o fato fosse qualificado como impropriedade nas respectivas**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

contas. Por seu turno, o Plenário desta Corte decidiu aquilatar esse mesmo fato como irregularidade insanável a justificar a rejeição das contas do Governador e como impropriedade ou ressalva nas contas dos Prefeitos.

Recentemente, na apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual do exercício de 2020 (Processo TCE nº 101.104-0/21), a Secretaria Geral de Controle Externo (SGE) e o Plenário desta Corte mudaram parcialmente de postura, apontando exclusivamente como irregularidade a não aplicação dos recursos originários da Lei Federal nº 12.858/13 na área da saúde.

Em relação à não aplicação na educação entendeu que tal ocorrência pudesse ser excepcionalmente relevada por considerar o momento histórico que o país atravessa e que esse cenário impactou sobremaneira os gastos da educação, pois foi necessária a interrupção das aulas presenciais, além de investimentos e manutenções na rede de ensino, do fornecimento de merenda escolar, bem como de outros gastos que foram suspensos em razão da paralisação das atividades.

Nesse sentido a não aplicação do valor devido em 2020 foi objeto de impropriedade e determinação, devendo o Estado do Rio de Janeiro aplicar o percentual de 75% na educação acrescido dos montantes não aplicados em 2018 e 2019 até o final do mandato atual do Governador (2022).

Naqueles autos, o Ministério Público de Contas manteve seu posicionamento esposado nos pareceres emitidos no ano anterior, pois não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

encontrou razões que justificassem a qualificação da conduta como irregularidade no que se refere à saúde, senão vejamos:

Primeiro, consideremos a ADI 6277. Nesta ação, intentada pelo Governador à época contra o art. 2º, II e §§ 1º e 3º da Lei Federal nº 12.858/13, a relatora, Ministra Rosa Weber, em nenhum momento de seu despacho inicial fundamenta a opção pelo rito abreviado do art. 12 da Lei n.º 9.868/1999 no descabimento do pedido ou na plausibilidade da constitucionalidade da lei. Pelo contrário, aduz que “o desacordo jurídico razoável que circunscreve a questão controversa da presente ação, uma vez que é objeto de proposta de emenda à Constituição a desvinculação parcial e total do orçamento público, como exemplo a PEC 188/2019” (sublinhei). Segundo, porque é pacífico na jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal que a disposição sobre a destinação de receita pública é matéria orçamentária, o que induz a competência privativa do Chefe do Executivo para encetar o processo legislativo (art. 165, III, da CRFB/88), fato que aponta para a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 12.858/2013. Terceiro, por ser igualmente plausível a alegação de desrespeito ao princípio federativo (arts. 1º, 18 e 20, §1º, da CRFB/88), a ensejar a inconstitucionalidade material da referida lei.

Importa, ainda, ressaltar que a atual crise sanitária inegavelmente repercute na gestão pública, fato que levou este Ministério Público de Contas a considerar o descumprimento da aplicação em MDE (artigo 212 da CF) como ressalva nas contas do GERJ de 2020, em consonância com a proposta do relatório instrutivo de que a conduta constituía uma impropriedade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

qualificação que entende este Órgão Ministerial ser aplicável também à inobservância da Lei nº 12.858/13.

De fato, não se pode admitir que haja dois pesos e duas medidas. Tal tratamento desigual (impropriedade com relação à educação e irregularidade com relação à saúde) acarretaria grave injustiça. É fato notório que a crise decorrente da covid-19 atinge a gestão pública como um todo, em todas as áreas e em todas as esferas governamentais.

Sendo assim, não é razoável nem proporcional, na visão deste *Parquet*, que se qualifique a conduta descrita neste tópico como irregularidade.

Pelas razões apontadas, nos casos em que for verificada a inobservância da Lei Federal n.º 12.858/13 nas contas de governo municipais, assenta este Ministério Público de Contas que irá se manifestar pela qualificação do fato como impropriedade a ensejar ressalva/impropriedade nas contas, sem prejuízo de determinação para o exato cumprimento da referida lei, pelo menos até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade (ADI 6277).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2.5.2 Aplicação dos recursos recebidos dos leilões dos volumes excedentes à cessão onerosa da produção de petróleo - Lei Federal nº 13.885/2019

Os critérios para a União repartir entre os estados, o Distrito Federal e os municípios os valores (arrecadados em leilões) excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei Federal nº 12.276/10 (cessão onerosa do bônus de assinatura do pré-sal), bem como a sua aplicação pelos entes federativos, foram regulamentados pela Lei Federal nº 13.885, de 17.11.2019.

Dos valores arrecadados com os leilões, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa, 15% serão destinados aos municípios, distribuídos conforme os mesmos critérios de repartição do FPM (art. 1º, inciso III da LF nº 13.885/19). Os municípios destinarão os recursos recebidos, alternativamente, para fins previdenciários ou investimentos (art. 1º, § 3º, I e II, da LF nº 13.885/19).

O relatório técnico registra, no tópico 7.1.2.3, que os recursos recebidos no exercício de 2019 (R\$3.370.025,63), em decorrência da citada lei, **foram aplicados no exercício de 2020 na sua totalidade em previdência, atendendo ao disposto no §3º do artigo 1º da Lei Federal n.º 13.885/2019, como foi demonstrado na tabela daquele relatório:**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

Descrição	Valor
Recursos de <i>Royalties</i> <i>Recebidos</i> no Exercício de 2019, a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019	3.370.025,63
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) em Investimentos	0,00
Aplicação de Recursos no Exercício de 2020 (Cessão Onerosa) na Previdência	3.370.025,63
Total Aplicado	3.370.025,63
Saldo a aplicar	0,00

3 Aspectos relacionados à responsabilidade da gestão fiscal

3.1 Relatórios exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF)

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos três quadrimestres do exercício referentes ao Poder Executivo, previstos nos artigos 52 e 54 da LRF, **foram encaminhados a esta Corte e examinados em processos próprios, sendo constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município**, conforme consta assentado na instrução do d. corpo técnico (tópico 2.2).

3.2 Resultado orçamentário do exercício

Conforme relatório do d. corpo técnico (tópico 4.3) o Município **apresentou déficit orçamentário no valor de R\$168.791.007,70.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.3 Resultado financeiro do exercício

No final do exercício o Município **apresentou superávit financeiro da ordem de R\$1.073.181.885,41**, conforme apuração constante no tópico 4.4 do relatório técnico, atendendo ao equilíbrio financeiro previsto §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, consoante afirmado no relatório instrutivo:

*Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de **MARICÁ alcançou o equilíbrio financeiro** necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.*

Na apuração desse resultado financeiro, o d. corpo instrutivo identificou a realização de despesas sem o devido registro contábil cuja análise mereceu os seguintes registros:

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que, conforme planilha “Despesas realizadas não inscritas em RP”, extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, anexada às fls. 1497/1510, foram identificadas despesas de curto prazo não contabilizadas no valor de R\$ 1.873.851,08, relativas a despesas com prestação de serviços terceirizados na área da construção civil, serviços terceirizados administrativos e operacionais, serviços de publicação e contratação de obra.

Conforme apontado, verifica-se que foram realizadas despesas no total de R\$ 1.873.851,08, sem o devido registro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

contábil, que de acordo com as justificativas assinaladas na planilha de fls. 1497/1510, trata-se de valores que foram posteriormente empenhados no ano de 2021, como Despesas de Exercício Anteriores, porque as despesas foram superiores ao previsto no exercício de 2020.

Como se observa, não havia dotação orçamentária suficiente para se proceder ao empenhamento da despesa, caracterizando, dessa forma, a ocorrência de despesas sem autorização legislativa, uma vez que excederam os créditos orçamentários autorizados, contrariando o previsto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, in verbis:

“Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

*Assim sendo, a ilegalidade ora identificada será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 1.** ao final deste relatório.*

A proposta de **Irregularidade e Determinação** será acompanhada na conclusão deste parecer ministerial.

3.4 Restos a pagar

3.4.1 Cancelamento de restos a pagar processados

Consoante análise realizada pelo d. corpo técnico na gestão dos restos a pagar no exercício de 2020 (tópico 4.2.2) o Poder Executivo Municipal **cancelou restos a pagar processados no valor de R\$2.044,30 e**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

não apresentou justificativas a amparar o cancelamento, pelo menos não neste processo.

No relatório técnico, entretanto, foi considerado que o valor não possui materialidade suficiente para repercutir no mérito das presentes contas.

Indiscutivelmente, o cancelamento de restos a pagar processados sem a demonstração de razões lícitas e legítimas a ensejar tal conduta tem reflexo negativo no mérito nas contas de governo.

Neste caso concreto, porém, somos obrigados a acompanhar o entendimento do corpo instrutivo, pois, de fato, o valor cancelado não possui materialidade para macular as presentes contas, em face dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

3.5 Obrigações contraídas em final de mandato

O artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e seu parágrafo único estabelecem que, nos últimos oito meses de cada mandato, o gestor só pode contrair obrigações de despesas que possam ser pagas integralmente no próprio exercício financeiro ou, se houver parcelas a serem pagas no exercício seguinte, tem de haver, também, disponibilidade financeira correspondente, nos termos a seguir:

Art. 42 – É vedado aos titulares de Poder ou Órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único - Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

O exercício financeiro destas contas é o último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal (legislatura 2016/2020). Portanto, há a obrigatoriedade de ser observado o cumprimento do art. 42 da LRF.

Conforme minuciosa análise constante no relatório técnico (tópico 6) **o Poder Executivo Municipal cumpriu o estabelecido no art. 42 da LRF, apresentando suficiência de caixa em 31.12.2020, no montante de R\$1.081.729.640,67**, como demonstra a tabela a seguir, reproduzida do mencionado relatório:

<i>Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2020</i> (A)	<i>Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2020</i> (B)	<i>Disponibilidade de Caixa 31/12/2020</i> C = (A-B)
1.373.201.426,38	139.386.114,89	1.233.815.311,49

<i>Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2020</i> (C)	<i>Total das Obrigações de Despesas Contraídas</i> (D)	<i>Suficiência de Caixa - 31/12/2020 - Art. 42 LRF</i> E = (C-D)
1.233.815.311,49	152.085.670,82	1.081.729.640,67

Destaca o d. corpo técnico que na análise do tema levada a efeito na instrução destas contas (sintetizada na tabela acima), os contratos formalizados, bem como a inscrição em restos a pagar, imanescentes das ações



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal n.º 06/2020, **não foram considerados no cômputo do total das obrigações contraídas na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, amparado no inciso II, § 1º do art. 65 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, incluído pela Lei Complementar Federal n.º 173/2020.

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020)

(...)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar n.º 173, de 2020)

Importa, também, consignar que, com fundamento no parágrafo único do artigo 8º da LRF (ordena que “os recursos legalmente vinculados a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”), o corpo instrutivo defende a alteração na metodologia de apuração do cumprimento do artigo 42 da LRF “de modo que se observem as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica” (tópico 6.3).

Isso porque o critério que vem sendo adotado para a aferição da suficiência de caixa, até a análise das presentes contas, é o “**de forma global e consolidada, expurgando somente os montantes referentes a convênios e previdência**”.

Em seguida opina que a nova metodologia só deva ser aplicada a partir do final do mandato para os chefes dos Poderes Executivos Municipais da atual legislatura (contas de Governo do exercício de 2024) e para o último ano de gestão dos Vereadores Presidentes das Câmaras Municipais a partir das contas de gestão do exercício de 2024, devendo, por agora, os representantes dos mencionados poderes serem alertados sobre a alteração da metodologia.

Por fim, para reforçar a adoção desse novo posicionamento no âmbito das contas dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais e dos Vereadores Presidentes das Câmaras, esclarece “*que essa nova metodologia será aplicada, também, ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo estadual, referentes às Contas de Governo do exercício de 2022, encaminhadas a este Tribunal em 2023, sendo, da mesma forma, aplicada na análise das*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

prestações de contas anuais de gestão do exercício de 2022 dos titulares dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, conforme o E. Plenário desta Corte decidiu nos autos do processo de prestação de contas de governo estadual, referente ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/2019)”.

4 Previdência Social

4.1 Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

O Município de Maricá possui Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), conforme previsto no art. 40 da CRFB/88 e cujas normas gerais de organização e funcionamento são estabelecidas pela Lei Federal nº 9.717/1998 e pelos atos normativos editados pelo Ministério da Previdência Social (atualmente Secretaria de Previdência - SPREV da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho - SEPRT do Ministério da Economia), tendo como Unidade Gestora o Instituto de Seguridade Social de Maricá (ISSM).

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem por finalidade prover os direitos previdenciários (aposentadorias e pensões por morte) dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do Município, devendo assegurar o caráter contributivo e solidário e o equilíbrio financeiro e atuarial, em consonância com os preceitos dos artigos 40, 149, § 1º e 249 da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4.2 Recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS

Na decisão proferida no processo TCE-RJ nº 210.477-4/18 (prestação de contas de governo do Município de São Fidélis - exercício de 2017), o Plenário desta Corte determinou a *“EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes do Poder Executivo Municipal e a todos os titulares dos Institutos de Previdência dos respectivos Regimes Próprios, dando-lhes ciência de que, a partir das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão ou instituto de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados com ele, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais.”* (grifo nosso)

4.2.1 Recolhimento das contribuições previdenciárias descontadas dos segurados e patronal das competências mensais do exercício de 2020 para o RPPS

O relatório da unidade técnica demonstra, no tópico 4.5.2.1, que o Poder Executivo do Município **recolheu integralmente** as contribuições previdenciárias dos segurados e patronal devidas, no exercício de 2020, ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4.2.2 Recolhimento das prestações de termos de acordos de parcelamentos junto ao RPPS com vencimentos no exercício de 2020

Conforme consta no tópico 4.5.2.2 “*o Poder Executivo efetuou os pagamentos, devidos no exercício, decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS.*”

4.3 Resultado financeiro do RPPS

O resultado financeiro é apurado por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro (anexo dos conceitos da Portaria MF nº 464/2018).

De acordo com a instrução técnica (tópico 4.5.1), **o RPPS municipal apresentou equilíbrio financeiro no exercício de 2020 (superávit de R\$711.021,48)**, o que significa que as receitas previdenciárias do exercício foram suficientes para cobrir as despesas previdenciárias.

4.4 Resultado atuarial do RPPS

O art. 40 da CRFB/88 estabelece que “[o] regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (redação dada pela Emenda Constitucional nº 103 de 12.11.2019).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Emenda Constitucional nº 103/2019 incluiu o § 22 ao art. 40 da CRFB/88, o qual veda a instituição de novos regimes próprios de previdência social e prevê que lei complementar federal estabelecerá, para os que já existem, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão.

O art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019 prevê: “[a]té que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.”

O § 1º do art. 9º da Emenda prescreve: “[o] equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.”

No nível infraconstitucional a Lei Federal nº 9.717/98, que dispõe sobre as regras gerais para organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, contém, no art. 1º, norma segundo a qual estes deverão observar “*normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial*”, devendo, na forma de seu inciso I, realizar “*avaliação atuarial inicial e em cada*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

balanço, utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios.”

E a Lei Complementar Federal nº 101/2000, no seu artigo 69, estabelece que “[o]nte da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial”

As avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, os parâmetros para o plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial, por seu turno, estão disciplinados na Portaria MF nº 464/2018. Os parâmetros técnico-atuariais previstos nesta Portaria devem ser observados para assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, como estatuído no art. 40 da CRFB/88, no art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000, e no art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98 (art. 1º da Portaria MF nº 464/2018).

Segundo o art. 2º da Portaria MF nº 464/2018, “[o]s dirigentes e membros dos conselhos deliberativo e fiscal do RPPS e os gestores e representantes legais do ente federativo deverão pautar suas ações pela observância das prescrições legais e demais normas regulamentares e pela busca da sustentabilidade de longo prazo do regime próprio de previdência social.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

As avaliações atuariais anuais deverão ser realizadas com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, cujas obrigações iniciar-se-ão no primeiro dia do exercício seguinte, e atender os seguintes quesitos (art. 3º, §1º da Portaria MF nº 464/2018):

- I - ser elaborada por atuário habilitado;*
- II - atender aos parâmetros gerais estabelecidos nesta Portaria e nas instruções normativas editadas pela Secretaria de Previdência;*
- III - ser realizada em consonância com a Nota Técnica Atuarial (NTA) do plano de benefícios do RPPS;*
- IV - atestar a situação do RPPS em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial nessa data;*
- V - incluir todos os benefícios concedidos e a conceder previstos nas normas vigentes nessa data e respectivos critérios para sua concessão, manutenção e pagamento, indicando, se for o caso, a necessidade de revisão do plano de benefícios;*
- VI - fornecer as projeções atuariais e a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS, de que trata a Lei Complementar nº 101, de 2000;*
- VII - apurar as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas nessa data, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao Setor Público;*
- VIII - definir o resultado atuarial do RPPS, apurando os custos normal e suplementar e os compromissos do plano de benefícios do regime para estabelecer o plano de custeio de equilíbrio do RPPS embasado em método de financiamento de que trata o art. 13 e descrito na NTA, indicando, se for o caso, a necessidade de revisão do plano vigente; e*
- IX - fornecer aos dirigentes e membros dos conselhos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

deliberativo e fiscal do RPPS e aos gestores e representantes legais dos entes federativos informações que possibilitem o contínuo acompanhamento da solvência e liquidez do plano de benefícios.

Alguns outros dispositivos da Portaria MF n° 464/2018 estabelecem conceitos e orientações que merecem destaque:

Os resultados das avaliações atuariais anuais deverão ser registrados no Relatório da Avaliação Atuarial” (§2° do art. 3° da Portaria MF n° 464/2018);

Para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS” (art. 47 da Portaria MF n° 464/2018);

No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento” (Art. 53 da Portaria MF n° 464/2018);

O Relatório da Avaliação Atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do déficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo” (§1° do art. 53 da Portaria MF n° 464/2018);

O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir” (art. 53, §2° da Portaria MF n° 464/2018):

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em:

a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;

b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e

c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73;

O plano de equacionamento do déficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, observados o prazo e condições previstos no art. 49" (§6º art. 53 da Portaria MF nº 464/2018);

Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o plano de amortização estabelecido em lei do ente federativo deverá observar os seguintes critérios, além daqueles previstos no art. 48" (art. 54 da Portaria MF nº 464/2018):

I - garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios, mantendo nível de arrecadação de contribuições e acumulação de reservas compatível com as suas obrigações futuras, a serem demonstrados por meio dos fluxos atuariais de que trata o art. 10;

II - que o montante de contribuição no exercício, na forma de alíquotas ou aportes, seja superior ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício;

III - que seja adotado plano que proporcione menor custo total, compatível com a capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo;

IV - não poderá prever diferimento para início da exigibilidade das contribuições; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

V - contemplar as alíquotas e valores dos aportes para todo o período do plano.

*III - **Resultado atuarial:** resultado apurado por meio do confronto entre o somatório dos ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios com os valores atuais do fluxo de contribuições futuras, do fluxo dos valores líquidos da compensação financeira a receber, menos o somatório dos valores atuais dos fluxos futuros de pagamento dos benefícios do plano de benefícios, sendo superavitário caso as receitas superem as despesas, e, deficitário, em caso contrário (Anexo dos conceitos da Portaria MF nº 464/2018).*

A Emenda Constitucional nº 103/2019 (altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias), no § 1º do art. 9º estabelece que *“O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios”*.

É oportuno registrar algumas decisões plenárias, em processos de contas de governos municipais, orientadas para o aperfeiçoamento da análise da gestão previdenciária e seus reflexos nas contas do chefe do Poder Executivo municipal:

- Nos autos da prestação de contas de governo do Município de Macaé do exercício de 2017 (processo TCE-RJ nº 213.898-3/18) o Plenário deste Tribunal proferiu decisão determinando à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

que, ao atualizar o rol dos documentos a serem remetidos a esta Corte para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, contemplasse a exigência de documentação comprovando a necessária avaliação atuarial anual, tendo por base o último dia do exercício anterior ao qual se refere a prestação de contas, bem como que passasse a considerar a situação previdenciária (financeira e atuarial) em suas análises;

- Nos autos da prestação de contas de governo do Município de Cantagalo do exercício de 2017 (processo TCE-RJ nº 210.530-2/18), o Plenário deste Tribunal determinou a **expedição de ofícios a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos chefes do Poder Executivo Municipal e aos responsáveis pelos institutos de previdência dos respectivos regimes próprios, alertando-os acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial em seus regimes próprios de previdência social (RPPS), nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, e de que a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de medidas para a manutenção do equilíbrio atuarial do RPPS, assim como de estratégias para correção de déficit atuarial apresentado, poderia ensejar a emissão de parecer prévio contrário;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

- No Parecer Prévio emitido para contas de governo do Município de Vassouras do exercício de 2019 (processo TCE-RJ nº 207.646-1/20), o Plenário desta Corte se pronunciou novamente por **“DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral de Controle Externo para que inclua no rol dos documentos das prestações de contas de governo dos municípios – ano base 2020, a exigência de relatório de avaliação atuarial nos exatos termos do decidido pelo Plenário nos autos do processo TCE-RJ nº 213.898-3/18”**; e
- Nas contas de governo do Município de Paty do Alferes do exercício de 2019 (Processo TCE-RJ nº 210.707-4/20) o Plenário desta Corte reforçou a importância da fiscalização na gestão previdenciária e sua pertinente repercussão nas contas de governo, o que aliás é a posição deste MPC nos pareceres emitidos desde as contas de governo do exercício de 2016, decididindo **“Por DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO deste Tribunal para que dê prosseguimento ao aperfeiçoamento do exame da gestão previdenciária no âmbito das Contas de Governo, tendo em vista que o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS trata-se de política pública de grande impacto nos serviços prestados à sociedade, cuja responsabilidade alcança as atribuições do Chefe do Poder Executivo.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No tocante ao resultado da avaliação atuarial, o d. corpo técnico apresentou a seguinte análise (tópico 4.5.4):

*Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 975/1149) 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. 1151/1153) 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 (fls. 1150), 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.*

Como se vê a instância técnica registra que o jurisdicionado: encaminhou o relatório da avaliação atuarial; remeteu declaração informando que medidas foram adotadas visando equacionar o déficit atuarial apurado e apresentou declaração informando a existência de um único RPPS municipal e uma única unidade gestora para o respectivo regime.

Com relação à última reforma da previdência, oriunda da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, destacamos, a seguir, duas alterações



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

regradas nos parágrafos 2º e 3º do art. 9º da referida EC que obrigatoriamente deveriam ter sido implementadas pelo RPPS municipal e que, por isso, devem fazer parte do escopo de análise desta prestação de contas.

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

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

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

2 - Os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios que possuam déficit atuarial a ser equacionado devem estabelecer, até 01.03.2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Institutos de Previdência, para que tomassem ciência do inteiro teor da referida Nota Técnica.

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

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

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

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

(...)

6. A utilização de recursos previdenciários no pagamento de despesas com benefícios de que tratam os itens 2 e 3 ou de quaisquer outros eventualmente previstos na legislação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*local como de responsabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social, **poderá caracterizar utilização indevida de recursos previdenciários com reflexo negativo nas Prestações de Contas de Governo e de Gestão dos Fundos ou Institutos de Previdência, inclusive quanto à imputação do débito correspondente, conforme o caso;***

(...)

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

12. De acordo com os preceitos da EC nº 103/2019 e da Nota Técnica SEI nº 12.212/2019/ME a vigência da alíquota de contribuição previdenciária será exigida no âmbito dos RPPS a partir de 01.03.20 e esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, por meio de lei, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o artigo 2º da Lei nº 9.717/98 (artigo 11 c/c o artigo 36, I, da EC nº 103/2019); (Grifos nossos)

Vale mencionar, ainda, que na sessão plenária de 13.05.2020 - nos autos da Consulta formulada pelo Gestor do Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Armação dos Búzios (processo TCE-RJ nº 244.015-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

8/19) - este TCE-RJ já havia se manifestado no mesmo sentido da Nota Técnica nº 3/2020, no tocante aos os prazos de entrada em vigor do preceituado nos parágrafos 2º e 4º do art. 9º da EC nº 103/2019:

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

correlato custeio, e não da Taxa de Administração devida à unidade gestora do RPPS;

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

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

Nesse sentido, é medida que se impõe a DETERMINAÇÃO ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento das regras impostas pela EC n.º 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13.11.2019 (data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte, e os que possuem déficit atuarial a ser equacionado estabelecerem, até 01.03.2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União (14%).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4.5 Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP

O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), previsto no inciso IV, art. 9º da Lei Federal nº 9.717/98 (incluído pela Lei Federal nº 13.846/19) e no Decreto Federal nº 3.788/01, tem a finalidade de atestar a adequação do regime próprio de previdência social (RPPS) dos entes federativos às normas que disciplinam o seu funcionamento, para fins de: realização de transferências voluntárias de recursos pela União; celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; e liberação de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

O supramencionado Certificado é emitido pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT), com validade de cento e oitenta dias a contar da data de sua emissão, para os regimes próprios de previdência social (RPPS) dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que comprovarem o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98, na forma disciplinada pela Portaria MPS nº 204/08.

No tópico 4.5.3 do relatório instrutivo foram apresentadas as seguintes análises acerca do certificado de regularidade previdenciária:

*De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária (fls. 1313), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o município de **MARICÁ** encontra-se em situação regular,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

tendo sido emitido em 06/12/2020, com validade que se estende até 04/06/2021.

De acordo com o “*Extrato Externo dos Regimes Previdenciários*”, disponível nesta data no *sítio eletrônico* da Secretaria de Previdência, a previdência municipal não apresenta irregularidade para os critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do sistema, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.

de 26/06/1991 até 09/07/2021

4.6 Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – “Pró-Gestão RPPS”

Por meio da Portaria MPS nº 185/2015, publicada no Diário Oficial da União em 15 de maio de 2015, foi instituído o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, intitulado “*Pró-Gestão RPPS*”.

O “*Pró-Gestão RPPS*” é um programa de certificação que visa ao reconhecimento das boas práticas de gestão adotadas pelos RPPS. É a avaliação por entidade certificadora externa, credenciada pela Secretaria de Previdência - SPREV, do sistema de gestão existente, com a finalidade de identificar sua conformidade às exigências contidas nas diretrizes de cada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

uma das ações, nos respectivos níveis de aderência (Tópico “1.4 – *CONCEITOS E DEFINIÇÕES*” do Manual do “*Pro-Gestão RPPS*” - Versão 3.2).

O “*Pró-Gestão RPPS*” **tem por objetivo incentivar os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária**, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade (art.2º da Portaria MPS nº 185/2015).

A adesão ao “*Pró-Gestão RPPS*” é facultativa, devendo ser formalizada por meio de termo assinado pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS (art.3º da Portaria MPS nº 185/2015).

A certificação institucional no âmbito do “*Pró-Gestão RPPS*” será concedida aos RPPS que cumprirem as ações avaliadas nas dimensões de Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária, constará de quatro níveis de aderência e terá prazo de validade de 3 (três) anos (art.4º da Portaria MPS nº 185/2015).

A atual versão do Manual do “*Pró-Gestão RPPS*” (versão 3.2) foi aprovada pela Portaria SPREV Nº 3.030 de 15.03.2021.

Segundo esse próprio Manual, ele “ tem por objetivo, sem pretender esgotar a matéria, ser um guia que apresente a proposta e ofereça as bases para a melhoria da gestão dos RPPS, auxiliando os dirigentes e gestores no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

exercício de seus deveres legais e no alcance de melhores padrões de desempenho, na busca pela consecução de sua missão institucional”. e visa definir:

- a) O cronograma de implantação do Pró-Gestão RPPS;*
- b) Os parâmetros a serem observados para avaliação e habilitação das entidades certificadoras;*
- c) Os procedimentos para adesão ao Pró-Gestão RPPS;*
- d) Os procedimentos a serem observados para a renovação, suspensão ou cancelamento da certificação institucional;*
- e) O conteúdo de cada uma das ações a serem observadas para obtenção da certificação institucional;*

E relaciona as vantagens que a certificação proporciona para as organizações:

- a) Melhoria na organização das atividades e processos;*
- b) Aumento da motivação por parte dos colaboradores;*
- c) Incremento da produtividade;*
- d) Redução de custos e do retrabalho;*
- e) Transparência e facilidade de acesso à informação;*
- f) Perpetuação das boas práticas, pela padronização;*
- g) Reconhecimento no mercado onde atua;*

As ações que fazem parte do escopo do Pró-Gestão RPPS qualificarão o gestor para o cumprimento das normas gerais de organização e funcionamento estabelecidas pela Lei nº 9.717/1998 e pelos atos normativos editados pelo Ministério da Previdência Social (atualmente Secretaria de Previdência - SPREV da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho - SEPRT do Ministério da Economia), contribuindo assim para a obtenção e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

mas ao mesmo tempo permitirão que ele possa ir além das exigências de regulação e supervisão (Tópico “2 - ASPECTOS GERAIS DO PRÓ-GESTÃO RPPS” do Manual do “PRO-GESTÃO RPPS” - Versão 3.2).

A ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) não constitui impedimento à obtenção da certificação institucional no “Pró-Gestão RPPS”. No entendimento da SPREV, “ao proporcionar a adoção de melhores práticas de gestão previdenciária, a certificação contribuirá para a obtenção e manutenção do CRP”.

Segundo o citado Manual “existem no país cerca de 2.150 RPPS, que contam com quase 10 milhões de segurados, entre servidores ativos, aposentados e pensionistas, e são responsáveis pela gestão de recursos acumulados superiores a R\$ 270 bilhões”.

Conforme planilha disponível no site <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/pro-gestao-rpps/> atualizada até 27.05.2021), 349 entes aderiram ao “Pró-Gestão RPPS” (entre 16.02.2018 e 25.05.2021), dos quais 106 obtiveram certificação.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro 23 entes (Governo do Estado do Rio de Janeiro e 22 municípios) fizeram adesão ao Pró-Gestão RPPS e 04 obtiveram a certificação: o Governo do Estado do Rio de Janeiro e os municípios de Nova Iguaçu, Nilópolis e Itatiaia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Os demais municípios do Estado do Rio de Janeiro que aderiram ao “Pró-Gestão RPPS” foram os seguintes:

- 1 - Rio das Ostras
- 2 - São João de Meriti
- 3 - Casimiro de Abreu
- 4 - Cantagalo
- 5 - Barra do Piraí
- 6 - Mesquita
- 7 - Campos dos Goytacazes
- 8 - Paty do Alferes
- 9 - São João da Barra
- 10 - Itaboraí
- 11 - Angra dos Reis
- 12 - Araruama
- 13 - Maricá
- 14 - Iguaba Grande
- 15 - Silva Jardim
- 16 - São Pedro da Aldeia
- 17 - Resende
- 18 - Mangaratiba
- 19 - Saquarema

4.7 Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS)

O Indicador de Situação Previdenciária [ISP-RPPS] foi instituído pelo Governo Federal através da Portaria MF nº 01, de 03 de janeiro de 2017. Foi idealizado, inicialmente, para ser apurado e divulgado semestralmente, sendo calculado com base nas informações do Sistema de Informações dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).

Segundo a Secretaria de Previdência [SPREV] os objetivos eram o de melhor retratar a situação do sistema de previdência dos servidores públicos (RPPS), de fornecer critérios objetivos de comparação entre os RPPS, de possibilitar o controle social e de incentivar a melhoria da gestão previdenciária.

Foram divulgados pela SPREV três relatórios semestrais (ISP-RPPS 2017-01, ISP-RPPS 2017-02 e do ISP-RPPS 2018-01) indicando a situação previdenciária, com base em três grupos de informações, organizados nos seguintes temas centrais: conformidade, equilíbrio e transparência.

A Portaria MF nº 464/2018 - que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos 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 - promoveu completa reestruturação do ISP-RPPS e incumbiu à Secretaria de Previdência estabelecer o perfil de risco atuarial dos RPPS (art.77), por meio de matriz de risco que considere o porte do regime e as informações constantes do CADPREV, SICONFI, ISP-RPPS e do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS (Pró-Gestão RPPS) instituído pela Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Portaria SPREV nº 14.762, de 19 de junho de 2020, estabeleceu que a classificação do ISP-RPPS será determinada com base na análise dos indicadores vinculados aos seguintes aspectos: gestão e transparência (Indicador de Regularidade, Indicador de Envio de Informações, Indicador de Modernização da Gestão); situação financeira (Indicador de Suficiência Financeira e indicador de Acumulação de Recursos); e situação atuarial (Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários).

A mesma Portaria (SPREV nº 14.762/20) estabeleceu, ainda, entre outras providências: que a publicação do ISP-RPPS será anual; que o período de posição dos dados do ISP-RPPS será entre 1º de janeiro e 31 de dezembro do ano anterior ao de sua publicação; que o ISP será divulgado até 30 de setembro de cada ano; e que o ano do ISP-RPPS é o ano em que se der a sua publicação.

Com base na nova metodologia foram divulgados pela SPREV dois relatórios (ISP-RPPS 2019 e ISP-RPPS 2020), publicados, respectivamente, em 06.07.2020 e 05.10.2020 (republicado em 16.12.2020), indicando a situação previdenciária com base nos dados de 2018 e de 2019, respectivamente.

4.7.1 Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2020)

Passa-se, então, a destacar as informações do último relatório publicado em 05.10.2020 e republicado em 16.12.2020, constantes do site da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

(<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria>).

O relatório apresenta o detalhamento e consolidação do cálculo do Indicador de Situação Previdenciária de 2020 (identificado pela sigla ISP-RPPS-2020) referente aos dados relativos a 2019, tendo como fonte de informações os demonstrativos do CADPREV e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), encaminhados pelos entes federativos até 31 de julho de 2020, bem como as informações dos Certificados de Regularidade Previdenciária (CRP) e das certificações institucionais obtidas no Pró-Gestão RPPS.

De acordo com o IBGE o país está dividido em 5.570 municípios, sendo que 38% (2.127) possuíam, conforme as legislações encaminhadas pelos entes federativos à SPREV e registradas no CADPREV até 31 de julho de 2020, Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para dar cobertura a seus servidores públicos titulares de cargos efetivos.

Tabela 1: Quantidade de municípios com e sem RPPS e percentual de municípios com RPPS por região geográfica

REGIÃO	SEM RPPS	COM RPPS EM FUNCIONAMENTO		TOTAL GERAL
		TOTAL	% DO TOTAL	
CÓ	139	327	70,2%	466
N	332	118	26,2%	450
NE	1.243	550	30,7%	1.793
S	613	578	48,5%	1.191
SE	1.114	554	33,2%	1.668
BRASIL	3.441	2.127	38,2%	5.568

Incluindo os regimes próprios de previdência social dos Estados e Distrito Federal, estão em funcionamento no Brasil 2.154 RPPS (27 +2.127).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Eles foram distribuídos em grupos denominados de Portes Especial, Grande, Médio, Pequeno (conforme a quantidade de segurados e pensionistas vinculados ao regime) e não Classificado (por não terem encaminhado à SPREV informações relativas à quantidade de segurados ativos) e em subgrupos que indicam o grau de antiguidade do sistema (Maior Maturidade para estrutura de massa menos favorável e de Menor Maturidade para estrutura de massa mais favorável) para fins de análise do ISP, conforme tabela a seguir. Os RPPS do Grupo de Porte Especial (Estados e Distrito Federal) não foram divididos em subgrupos, assim como os RPPS do Grupo Porte não Classificado.

Tabela 2: Quantidade de RPPS por grupo, subgrupo e região geográfica

GRUPO DE PORTE	SUBGRUPO	CO	N	NE	S	SE	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO
ESTADOS/DF		4	7	9	3	4	27	1,3%
GRANDE PORTE	MAIOR MATURIDADE	5	1	14	14	42	76	3,5%
	MENOR MATURIDADE	3	7	1	4	16	31	1,4%
MÉDIO PORTE	MAIOR MATURIDADE	40		132	130	146	448	20,8%
	MENOR MATURIDADE	78	59	158	81	134	510	23,7%
PEQUENO PORTE	MAIOR MATURIDADE	66		74	167	124	431	20,0%
	MENOR MATURIDADE	133	42	151	180	85	591	27,4%
NÃO CLASSIFICADO		2	9	20	2	7	40	1,9%
TOTAL		331	125	559	581	558	2154	100,0%

A tabela a seguir apresenta a posição consolidada dos resultados do ISP-RPPS 2020. Nela pode ser verificado que: apenas 12 RPPS em todo o país obtiveram nota máxima (“A”), considerados Perfil Atuarial de menor risco; 601 RPPS obtiveram a classificação “B”; 665 “C”; e 876 “D”:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Tabela 32: Classificação final por grupo e subgrupo

GRUPO	SUBGRUPO	CLASSIFICAÇÃO				TOTAL
		A	B	C	D	
ESTADO/DF		1	9	10	7	27
GRANDE PORTE	MAIOR MATURIDADE	2	26	23	25	76
	MENOR MATURIDADE	2	8	10	11	31
MÉDIO PORTE	MAIOR MATURIDADE	2	129	142	174	447
	MENOR MATURIDADE	4	141	152	214	511
PEQUENO PORTE	MAIOR MATURIDADE		135	124	173	432
	MENOR MATURIDADE	1	153	204	232	590
NÃO CLASSIFICADO					40	40
TOTAL		12	601	665	876	2154

4.7.2 Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS 2020) - conjunto dos RPPS do Estado do RJ

Em relação à situação verificada no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, deve ser destacado que:

- Dos 80 RPPS em funcionamento no ERJ, 17 obtiveram notas “B” (21,25%), 21 notas “C” (26,25%) e 42 notas “D” (52,50%).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Tabela 34: Total de entes por UF e classificação

UF	CLASSIFICAÇÃO				TOTAL
	A	B	C	D	
AC		1	1		2
AL		1	6	67	74
AM	1	1	1	24	27
AP			1	3	4
BA		1	7	30	38
CE		11	16	38	65
DF		1			1
ES		19	11	5	35
GO		8	53	110	171
MA			5	42	47
MG	1	45	76	100	222
MS	1	14	27	10	52
MT	1	20	64	22	107
PA		2	2	26	30
PB		2	15	54	71
PE		5	36	108	149
PI		2	21	48	71
PR		68	77	34	179
RJ		17	21	42	80
RN			5	35	40
RO		18	7	5	30
RR		2			2
RS	2	210	99	21	332
SC	1	41	23	5	70
SE		1		3	4
SP	5	106	73	37	221
TO		5	18	7	30
TOTAL	12	601	665	876	2154

- Dos 79 RPPS municipais, 17 são de Grande Porte, 60 de Médio Porte, 01 de Pequeno Porte e 01 de Porte não Classificado, conforme tabela a seguir:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Tabela 42: Quantidade de municípios por UF, grupo, subgrupo e classificação

UF	GRANDE PORTE								MÉDIO PORTE								PEQUENO PORTE								NÃO CLASSIFICADO		
	MAIOR MATURIDADE				MENOR MATURIDADE				MAIOR MATURIDADE				MENOR MATURIDADE				MAIOR MATURIDADE				MENOR MATURIDADE						
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D		D	
AC						1																					
AL			1	1							2	14				3	21				3				22	6	
AM							1							1		13									7	4	
AP								1								1										1	
BA	1	2								1	2				3	18										9	1
CE																											
ES		2	2								4	4	3		6	2				4	2			2	1	2	
GO				2			1	1		2	11	19		2	7	17			2	16	37		2	17	33	1	
MA				1								3			4	24				2					1	5	6
MG		1	2	4				1	1	15	27	16		9	11	9			12	18	40		8	18	23	6	
MS		1		1			1			3	2	2	1	4	12	4		1	1				5	10	2	1	
MT			1								1			1	10	16	4		2	2	5			8	44	12	
PA				1			1								1	20							1		1	1	4
PB			1	1						5	14		1		8				3	18			1	5	13		
PE		1	1							1	16	59		1	6	12		1	7	32			1	5	5		
PI			1									2		1	2	9			2	1			1	16	32	3	
PR		1	2	1		1	2			28	19	4		10	12	4		7	27	16			21	14	8	1	
RJ		1	2	8		2		4		5	14	14		7	7	15							1			1	
RN			1								1	1			2	5				5				1	23		
RO							1							11	2	2							6	5	2		
RR						1																					
RS		3	3							35	23	5	1	16	9	2			81	25	4	1	75	38	9	1	
SC	1	1		1		1				11	2	1		15	10	1		6	4				7	6	2		
SE			1													1											1
SP	1	13	4	3	2	2	3	2	1	25	15	6	1	33	27	8		19	16	10			14	8	7		
TO							1							4	3	2								14	5		
Σ	2	26	23	25	2	8	10	11	2	129	142	174	4	141	152	214		135	124	173	1	153	204	232	40		

4.7.3 Indicador de Situação Previdenciária do município (ISP-RPPS-2020)

A “Planilha com Resultado Final Individualizado e Memória de Cálculo” do Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS 2020), relativamente aos dados de 2019 dos RPPS, encaminhados à SEPRT até 31.07.2020 pelos entes federados, foi inicialmente publicado em 30 de setembro de 2020 em atendimento ao inciso IV do § 2º do art. 1º da Portaria SPREV nº 14.762/2020, e republicado em 16.12.2020, conforme divulgado no *site* da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho – SEPRT do Ministério da Economia (<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico>).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Especificamente em relação ao Município de Maricá, conforme registra a mencionada planilha, o RPPS é avaliado como de médio porte e de menor maturidade e obteve a classificação “D” no resultado do Indicador de Situação Previdenciária (ISP) e “I” no perfil de risco atuarial.

As classificações acima representam um dos piores resultados do seu grupo/subgrupo, a revelar que o RPPS municipal apresenta desajustes estruturais que podem comprometer sua sustentabilidade financeira e atuarial.

A baixa performance aqui retratada torna evidente a necessidade do RPPS municipal de implementar “boas práticas de gestão” (entendido como um conjunto de normas e padrões para os procedimentos que garanta reprodutibilidade, segurança, eficácia, eficiência e efetividade), bem como de adotar medidas visando melhorar o grau de aderência às normas que regem o RPPS, de transparência, de suficiência financeira e de acumulação de recursos para a cobertura dos benefícios previdenciários. Tudo voltado para a sustentabilidade financeira e atuarial do RPPS e, por consequência, para o atingimento de um perfil atuarial de menor risco.

4.8 Recolhimento das contribuições previdenciárias ao RGPS

O relatório da unidade técnica demonstra, no tópico 4.5.2.3, que o Poder Executivo do Município **recolheu integralmente** as contribuições previdenciárias descontadas dos segurados e patronal devidas, no exercício de 2020, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

5 Receita corrente líquida – RCL

A RCL serve de parâmetro para os limites de gastos com pessoal e de endividamento (LRF e Resoluções do Senado Federal). O Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre - processo TCE-RJ nº 201.735-8/21 - registra que a RCL no exercício de 2020 alcançou o montante de R\$2.516.753.141,46.

6 Endividamento público

A tabela a seguir sintetiza os dados referendados no relatório do corpo instrutivo (tópico 5.1) concernentes à aferição do respeito aos limites normativos de endividamento público do Município:

Respeito aos limites máximos — Endividamento

Atendimento dos limites legais	Valor em 2020 (R\$)	Percentual máximo	Percentual aplicado	Relatório do corpo instrutivo (tópico)
Endividamento - Dívida Consolidada Líquida – DCL	-1.188.655.260,50	120% da RCL (art. 3º, II, da RSF nº 40/01)	-47,23%	5.1.1
Endividamento Operações de crédito	-	16% da RCL (art. 7º, I, da RSF nº 43/01)	-	5.1.2
Endividamento Garantias	-	22% da RCL (art. 9º da RSF nº 43/01)	-	5.1.3
Regra de Ouro Operações de crédito	-	100% das despesas de capital (art. 167, III da CRFB/88 c/c art. 32, § 3º da LRF)	-	5.1.2.1

A tabela apresentada demonstra que, no 3º quadrimestre de 2020, **o Município respeitou os limites da dívida consolidada líquida** (estabelecido no inciso II do artigo 3º da Resolução do Senado Federal nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

40/2001). No período não consta registro de operações de crédito e concessão de garantias.

7 Despesas com pessoal

7.1 Limite da despesa com pessoal

A norma contida no *caput* do artigo 169 da Constituição da República c/c inciso III do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prescreve, como limite para as despesas dos municípios com pessoal, o percentual de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). A mesma lei, ao tratar do teto para os gastos com pessoal do Poder Executivo, estabelece um percentual de 54% sobre a mesma base de cálculo (art. 20, III, “b” da LRF).

Considerando os percentuais de despesas com pessoal demonstrados no tópico 5.2.1 do relatório técnico, **o Poder Executivo respeitou o limite estabelecido na LRF (54% da RCL) nos três quadrimestres do exercício de 2020 (23,10%, 25,41% e 23,37% da RCL).**

7.2 Aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato

O disposto nos incisos II e III e IV do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (redação dada pela Lei Federal Complementar nº 173/20) estabelece que é nulo de pleno direito qualquer ato de aprovação, edição ou sanção que resulte no aumento de despesa com pessoal expedidos nos últimos 180 dias de mandato ou que preveja parcelas a serem implementadas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20 da mesma lei.

Consoante análise do d. corpo técnico (tópico 5.2.2) concluiu-se que o chefe do Poder Executivo não expediu atos dessa natureza nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal e, portanto, não houve o descumprimento do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00, alterado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

8 Vinculações e limites constitucionais e legais

8.1 Educação: artigo 212 da Constituição da República e Leis Federais nºs 9.394/96 e 11.494/97

A educação é um direito fundamental social previsto no *caput* do artigo 6º e detalhado, no plano constitucional, nos artigos 205 a 214. Na dicção do constituinte originário, trata-se de um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O texto constitucional estabelece, relativamente aos municípios (artigo 211), que atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei Federal nº 9394/96, em seu artigo 21, definiu que a educação escolar é composta de: educação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

básica e superior. Por seu turno, a educação básica divide-se em: educação infantil, até cinco anos de idade (artigo 29); ensino fundamental, iniciando-se aos seis anos de idade com duração de nove anos (artigo 32) e ensino médio, com duração mínima de três anos (artigo 35).

A regra insculpida no *caput* do artigo 212 da Constituição da República determina a aplicação pelos Estados de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A LDB, por sua vez, em seu artigo 70, descreve as atividades e ações que devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. O artigo 71, por sua vez, indica as despesas cuja natureza não pode ser considerada como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

8.1.1 A metodologia de cálculo dos recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino

Ao analisar os autos do Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, o Plenário deste Tribunal, em Sessão de 28.08.2018, decidiu que a partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, serão consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, somente as despesas efetivamente pagas no exercício (empenhadas, liquidadas e pagas no exercício), conforme transcrito a seguir, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VOTO:

*I – pelo **CONHECIMENTO** desta consulta, pelas razões expostas no corpo deste voto relativas ao preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ nº 276/17;*

*II – no mérito, pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Exmo. Sr. Deputado Estadual Comte Bittencourt, Presidente da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com a seguinte resposta ao quesito formulado nesta consulta:*

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.

*III – pela **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral das Sessões – SSE para que adote as seguintes providências:*

a) dê conhecimento às instâncias instrutivas desta Corte sobre a decisão liminar proferida nos autos do processo nº 0054872-30.2018.8.19.0001 (Ação Civil Pública), em trâmite na 4ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça Estadual, disponível no sítio oficial daquele órgão jurisdicional;

b) atente para o cumprimento dos artigos 3º a 6º da Resolução TCE-RJ nº 309/2018; e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

c) expeça ofício a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, dando-lhe ciência desta decisão.

*IV – pelo posterior **ARQUIVAMENTO** deste processo.*

O Ministério Público de Contas já havia se manifestado, no parecer relativo às contas de governo do exercício de 2017, no sentido de que a alteração da metodologia de apuração da aplicação em manutenção e desenvolvimento de ensino é medida salutar e que contribuirá para o aprimoramento da aplicação de recursos públicos em MDE.

Outra mudança na metodologia de apuração do gasto mínimo com educação (art. 212 da Constituição Federal) implementada nestas contas diz respeito às despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, que passaram a ser consideradas despesas de natureza assistencial, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 219.129-2/18. Assim, desde as contas de governo do exercício de 2017 os jurisdicionados foram alertados que tais despesas não seriam mais computadas como despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino a partir das contas do exercício financeiro de 2020.

8.1.2 Análise do cumprimento do percentual mínimo em educação

No exercício de 2020 o relatório do corpo instrutivo (tópico 5.3.3.1) aponta para o montante de **R\$706.728.620,53** (receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências) **como base de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

cálculo para apuração do percentual mínimo das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Considerando o percentual constitucional de 25% dessa base de cálculo o Município deveria aplicar em MDE, segundo os valores referendados na manifestação técnica, pelo menos **R\$176.682.155,13**.

De acordo com os cálculos realizados pelo corpo instrutivo (tópico 5.3.3.2) o **Município de Maricá cumpriu a regra contida no *caput* do artigo 212 da CRFB/88, ao aplicar R\$206.285.897,18 (despesa paga), equivalente a 29,19% da receita líquida de impostos, em MDE.**

8.1.3 Cronograma de repasse dos recursos a que tem direito a Educação na forma prevista na Lei nº 9.394/96

A Lei Federal nº 9.394, de 20.12.1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, no artigo 69 e parágrafos, não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade do repasse dos 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, pertencentes à Educação, aos órgãos responsáveis. O objetivo é o de assegurar, de imediato, a efetiva disponibilização dos recursos arrecadados, apresentando, inclusive, um cronograma a ser cumprido, sem qualquer margem de discricionariedade por parte do Poder Executivo quanto à sua observância ou não:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

[...]

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Cabe ressaltar que os referidos recursos não são passíveis de serem submetidos a contingenciamentos, diante da vedação prevista no § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000. Além disso, devem ser disponibilizados exatamente na medida em que são arrecadados.

Conforme anotado no relatório técnico, o jurisdicionado comprovou a existência de contas correntes bancárias específicas para a manutenção e movimentação dos recursos financeiros da educação e que o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Poder Executivo transferiu, nos prazos prescritos nos dispositivos da Lei Federal nº 9.394/96, os recursos devidos ao órgão responsável pela educação:

De acordo com a documentação apresentada pelo jurisdicionado às fls. 656/672, verifica-se que o município cumpriu as regras estabelecidas no § 5º do artigo 69 da LDB.

8.1.4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, instituiu o FUNDEB. A regulamentação veio por intermédio da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, a qual foi convertida na Lei Federal nº 11.494/07, fixando-se a respectiva vigência até o exercício de 2020.

Justificada por sua relevância, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 108/20 que torna permanente o Fundo de Desenvolvimento e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) e eleva a participação da União nos recursos destinados à educação básica pública brasileira (atualmente encontra-se regulamentada pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que revogou a Lei Federal nº 11.494/07 a partir de 01.01.2021, ressalvado o art. 12).

Trata-se de um fundo especial de natureza contábil, instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, cujos recursos se destinam à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

manutenção e ao desenvolvimento da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e à valorização dos profissionais da educação, incluindo sua justa remuneração.

A norma contida no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07 impõe aos estados e ao Distrito Federal a obrigação de depositar, **em conta específica**, percentual sobre a arrecadação dos impostos e transferências constitucionais. Deve ainda ser recolhido à conta do Fundo o percentual devido pelos municípios relativo à respectiva participação em tais receitas.

Na esfera municipal os recursos recebidos do Fundeb deverão ser utilizados, obrigatoriamente, na manutenção e desenvolvimento da educação infantil e fundamental, e movimentados por conta única e específica aberta para tal fim.

Em relação à presente prestação de contas o corpo instrutivo apresenta as informações do FUNDEB no tópico 5.3.4 do seu relatório e, de acordo com os números consolidados, **o montante recebido, acrescido do valor das aplicações financeiras, alcançou R\$87.097.909,41** (tópico 5.3.4.1).

Já a diferença entre a contribuição realizada pelo Município ao Fundo e aquele recebido **constituiu perda de recursos no valor de R\$18.754.117,62** (tópico 5.3.4.2).

Por outro lado, dos valores recebidos do FUNDEB acrescidos do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

resultado das aplicações financeiras dos recursos, **o Município utilizou R\$80.565.201,62 para pagamento dos profissionais do magistério** (tabela contida no tópico 5.3.4.3.1 do relatório instrutivo). Houve, assim, cumprimento do estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, ao serem destinados 92,50% dos recursos recebidos do Fundo ao pagamento daqueles profissionais.

No tocante à aplicação mínima de 95% dos recursos oriundos do FUNDEB, a tabela elaborada pelo corpo técnico (tópico 5.3.4.3.2.2) **demonstra que foi atingido o percentual de 98,15% da aplicação dos recursos do Fundo no exercício de 2020**, restando a empenhar 1,85% em observância ao §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07.

O corpo técnico apresentou (tópico 5.3.4.3.2.3) a análise do resultado financeiro para o exercício de 2021 e **identificou o superávit financeiro em 31.12.2020, de R\$1.614.923,72**, cuja avaliação resultou nas seguintes conclusões:

O valor do superavit financeiro para o exercício de 2021, apurado no quadro anterior – R\$1.614.923,72, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 – R\$1.595.416,56, fls. 682/684, apontando uma diferença no montante de R\$19.507,16.

Tal divergência revela a saída de recursos da conta do Fundeb sem a devida comprovação, uma vez que o superavit financeiro apurado, na presente análise, encontra-se superior ao registrado pelo município. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

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

A proposta de **Irregularidade e Determinação** apresentada será acompanhada neste parecer ministerial.

Finalmente, consta da análise técnica (tópico 5.3.4.3.2.3) que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo concluiu pela aprovação das contas referente ao exercício de 2020, conforme previsto no art. 24 c/c com o parágrafo único do art. 27 da Lei n.º 11.494/07.

8.2 Saúde: artigo 198 da Constituição da República e Lei Complementar Federal nº 141/12

8.2.1 A saúde como direito fundamental e dever do Estado

A Constituição da República qualifica a saúde como direito de todos e dever do Estado, a ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O constituinte ainda sublinha a relevância pública das ações e serviços de saúde, prescrevendo que o Poder Público deve dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Com vista a garantir que tal compromisso não seja apenas retórico, o constituinte derivado, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam aplicar recursos mínimos em ações de saúde, reservando à lei complementar, nos termos do §3º do artigo 198, a definição desses recursos.

A regulamentação do dispositivo constitucional veio em 16 de janeiro de 2012, com a publicação da Lei Complementar nº 141 que, dentre outros aspectos: manteve o percentual mínimo de 15% da base de cálculo para aplicação pelos municípios em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), o qual era definido no inciso III do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; definiu as receitas que devem compor a base de cálculo para aferição do percentual mínimo a ser aplicado em tais ações; bem como enumerou as despesas que podem ser qualificadas como ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

8.2.2 Requisitos a serem considerados na verificação do cumprimento do mínimo constitucional

No exame levado a efeito nas Contas de Governo do Estado e dos municípios jurisdicionados, o *Parquet* de Contas demonstrou que, na apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados, deve ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

observada **a existência de disponibilidade de caixa registrada no Fundo de Saúde com vistas a lastrear os restos a pagar de ASPS**, e ainda a **necessidade de que todos os recursos aplicados em ASPS tenham sido realizados por meio do Fundo de Saúde.**

A Lei Complementar Federal n.º 141/12, em seu artigo 24, estabeleceu, para cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), que **serão consideradas as despesas liquidadas e pagas no exercício e as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício consolidadas no Fundo de Saúde.**

A leitura do dispositivo permite concluir que o legislador, ao definir como condição a existência de **disponibilidade de caixa consolidada no fundo de saúde** para que os restos a pagar não processados pudessem ser considerados no cômputo das despesas em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), teve como objetivo assegurar **a suficiência destes recursos financeiros para lastrear todas as despesas empenhadas e não pagas no exercício.**

É certo que o inciso II do art. 24 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, em sua literalidade, apenas faz referência expressa às despesas empenhadas e não liquidadas, ao formular a exigência de que sejam lastreadas na disponibilidade financeira consolidada no fundo de saúde para que possam ser computadas no cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), mas a interpretação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

sistemática e teleológica da LCF n.º 141/12, associada ao firme propósito constituinte de concretização do direito à saúde, **não conduzem a outra conclusão senão a de que a disponibilidade de caixa consolidada no fundo de saúde deve lastrear não apenas as despesas empenhadas e não liquidadas, como também aquelas que foram liquidadas e não pagas, a fim de que possam ser levadas em conta no cálculo dos gastos mínimos em saúde.**

Até porque conclusão diversa não encontraria amparo lógico. Se a disponibilidade financeira no fundo de saúde é necessária para assegurar uma despesa que sequer foi liquidada, com muito mais razão há de ser exigida em relação a uma despesa que já foi liquidada, para que possa ser computada para o cálculo do mínimo a ser aplicado em saúde.

O disposto nos parágrafos 1º e 2º do referido art. 24 da LCF n.º 141/12 reforça essa conclusão, ao prever que a disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar posteriormente cancelados ou prescritos – que haviam sido considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput - **deverá ser, necessariamente, aplicada em ASPS até o término do exercício seguinte.**

Cabe ainda ser verificado que o legislador não faz, nos referidos dispositivos, qualquer distinção entre restos a pagar processados ou não e, sendo assim, não cabe ao intérprete fazê-la.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ademais, resta inequívoco o real propósito da regra legal, qual seja, o de “separar” tais recursos, com vista a que sejam empregados exclusivamente em ASPS, conquanto o pagamento ocorra no exercício seguinte, o que exclui qualquer interpretação que extirpe os restos a pagar processados do disposto no inciso II do artigo 24.

O cômputo de restos a pagar processados e não processados na apuração da aplicação em ASPS, portanto, encontra-se vinculado à **existência de disponibilidade de caixa oriunda de impostos e transferências de impostos consolidada no Fundo de Saúde.**

Por fim, deve ser destacado que ao relatar o processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, oriundo do Ministério Público do Estado do RJ, a Conselheira Marianna Montebello Willeman levou ao Plenário do TCE nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ações e serviços públicos de saúde.

Pela nova metodologia, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do artigo 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do artigo 24 da LCF 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 de saúde.

Assim, um novo parâmetro de análise deveria vigorar a partir das contas de governo referentes ao exercício de 2019, tendo aduzido que a segurança jurídica exigia um período de transição; no entanto, em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

06.04.2020, foi prolatada decisão no processo TCE-RJ nº 106.738-5/19, com referência ao mesmo tema, postergando o cumprimento do decidido no processo anterior (TCE-RJ nº 113.617-4/18) para o exercício de 2020.

Dessa forma, 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. 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.

O Órgão Ministerial observa que, ao adotar essa metodologia, o Tribunal de Contas se alinha àquela já praticada por este Ministério Público de Contas e pelo Ministério Público do Estado do RJ.

8.2.3 Movimentação dos recursos por meio do Fundo Municipal de Saúde

Como já referido alhures, ao regulamentar o §3º do artigo 198 da Constituição da República, a Lei Complementar Federal n.º 141/12 prescreve, no parágrafo único do artigo 2º e nos artigos 14 e 16 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, que as **despesas com ASPS devem estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos planos de saúde de cada ente da Federação e ser financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo de Saúde**. Originalmente, esta



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

obrigação fora imposta aos estados, municípios e Distrito Federal pela norma contida no §3º do art. 77 do ADCT, que prescreveu peremptoriamente que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde **seriam aplicados por meio de Fundo de Saúde.**

Não pode haver dúvidas, portanto, no sentido de que, para que possam ser efetivamente computadas na **apuração do percentual mínimo legalmente estabelecido**, as ASPS **devem integrar o plano de saúde**, ser aprovadas e fiscalizadas pelo Conselho de Saúde e – o que avulta em importância na análise das contas de governo – **ter os respectivos recursos movimentados, até sua destinação final, por intermédio dos Fundos de Saúde.**

Sobre a questão, o relatório técnico registra (tópico 5.4.3) que “**os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde**”, conforme transcrição a seguir:

*Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$589.221.431,64, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS às fls. 456/460 e 615, uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

8.2.4 Avaliação do cumprimento do mínimo constitucional

De acordo com os dados referendados no relatório do corpo instrutivo, no tópico 5.4.3, **o somatório da receita líquida efetivamente arrecadada**, base de cálculo para a apuração do percentual mínimo da aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposto nos artigos 7º, 9º e 10 da Lei Complementar Federal nº 141/12, foi de **R\$701.212.892,05 no exercício de 2020**.

Destarte, pelo menos **R\$105.181.933,81** - 15% da referida base de cálculo - deveriam ser aplicados pelo Município em ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com o apurado pelo corpo instrutivo do TCE-RJ em seu relatório (tópico 5.4.3), o total da aplicação do Município em ações e serviços públicos de saúde foi de **R\$145.061.433,05**, o que corresponde a **20,69%** da receita de impostos elegíveis efetivamente arrecadada.

8.2.5 Disponibilidade financeiras ao final do exercício 2020 consolidada no Fundo Municipal de Saúde

O financiamento da saúde advém da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos que ocorre regularmente ao longo do exercício, devendo ser transferida ao Fundo de Saúde a cota financeira prevista no artigo 7º da LCF nº 141/12.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O intuito é o de viabilizar a disponibilidade financeira à Secretaria de Saúde com vista a promover as políticas de saúde planejadas e estabelecidas no Plano de Saúde, assegurando que a aplicação do mínimo de 15% das receitas arrecadadas elegíveis ocorra no próprio exercício em que ingressam nos cofres públicos, ou, pelo menos, que haja disponibilidade financeira no fundo de saúde para arcar com eventuais restos a pagar (processados ou não).

Com efeito, o cômputo de restos a pagar processados e não processados na apuração da aplicação em ASPS tem de estar vinculado à existência de disponibilidade de caixa oriunda de impostos e transferências de impostos consolidada no FUNDO DE SAÚDE.

As disponibilidades financeiras oriundas de impostos e transferência de impostos registradas no Fundo Municipal de Saúde (FES) foi tratada no tópico 5.4.2 do relatório instrutivo, de onde se extraiu os seguintes excertos:

Nota 2: o município inscreveu o montante de R\$3.037.916,02 em restos a pagar não processados, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos pagar não processados como despesas em saúde para fins de limite.

Nota 3: o município inscreveu o montante de R\$150.877,54 em restos a pagar processados, comprovando a suficiente disponibilidade financeira,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos pagar processados como despesas em saúde para fins de limite.

O Parquet de Contas não vê óbice à adoção dessa apuração nas presentes Contas de Governo.

8.2.6 Apuração do cumprimento da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde - LCF 141/12

Diante das considerações feitas, o Ministério Público de Contas apresenta a seguinte tabela para a apuração da aplicação do percentual mínimo em ASPS no exercício de 2020:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	706.728.620,53
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.515.728,48
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	701.212.892,05
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	145.061.433,05
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	0,00
(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos sem disponibilidade de caixa	0,00
(H) Gastos com saúde não movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde	0,00
(I) Gastos com outras ações e serviços não computados	0,00
(J) Total das despesas consideradas = E-(F+G+H+I)	145.061.433,05
(K) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (J/D) mínimo 15%	20,69%
(L) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Relatório Técnico e Quadros E3



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Como pode ser observado, com a fiel observância das normas constitucionais e legais que regem a matéria, a determinar que não sejam computados no cálculo os restos a pagar de 2020 sem disponibilidade de caixa no Fundo Municipal de Saúde, os gastos com saúde não movimentados pelo FMS e os gastos com outras ações e serviços não computados, verifica-se que o **Município de Maricá aplicou o percentual de 20,69% das receitas de impostos elegíveis em ações e serviços públicos de saúde**, tendo cumprido o limite mínimo (15%) estabelecido no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme o disposto no inciso III, §2º do art. 198 da Constituição Federal.

9 Repasse financeiro para o Poder Legislativo

9.1 Limite do repasse ao Poder Legislativo

De acordo com o artigo 29-A da CRFB/88 o repasse financeiro do Poder Executivo Municipal ao Poder Legislativo para o custeamento de suas despesas está limitado, em cada exercício, ao percentual calculado sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais de impostos previstos no §5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior, bem como não poderá ser inferior à proporção (percentual) fixada na Lei Orçamentária.

Dessa forma, conforme previsto no artigo 29-A da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 23.09.2009, a partir do exercício de 2010 o total da despesa do Legislativo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Municipal não poderá ultrapassar os percentuais de 7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5% da receita acima mencionada, em função da quantidade de habitantes estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

9.2 Apuração do repasse para o Poder Legislativo

De acordo com o artigo 29-A, § 2º da CRFB/88, constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (I) efetuar repasse ao Poder Legislativo que supere os limites de 7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5% da receita definida no *caput* do art. 29-A (percentuais conforme o número de habitantes dos Municípios); (II) não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; (III) enviar repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Conforme análise realizada pelo d. corpo instrutivo (tópicos 5.5.1 e 5.5.2), o Poder Executivo respeitou o limite de repasse ao Poder Legislativo, estabelecido no artigo 29-A, §2º, inciso I da CRFB/88, bem como repassou a integralidade dos recursos financeiros consignados no orçamento para o Poder Legislativo, cumprindo, também, o estabelecido no artigo 29-A, §2º, inciso III da CRFB.

10 Transparência da gestão fiscal

É imensurável a relevância do princípio da transparência para o efetivo controle da boa aplicação dos recursos públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Além de ser um dos pilares de sustentação da ideia de res publica, a transparência é também, indubitavelmente, sustentáculo primordial da ideia de democracia (participação popular na gestão da coisa pública).

Subjacente à noção de Estado Democrático de Direito encontram-se os princípios constitucionais da publicidade e da motivação dos atos dos agentes públicos.

A propósito, outra não foi a razão pela qual o constituinte originário, dentre as formas de participação popular na gestão da coisa pública, nos termos da previsão contida no § 2º do artigo 74 da CF/88, expressamente reconheceu a qualquer cidadão a legitimidade de representação (com a finalidade de denunciar irregularidades ou ilegalidades) perante os Tribunais de Contas.

A este *Parquet* somente cabe reforçar que o controle social é uma realidade e o seu fortalecimento um dever democrático. O cidadão – o verdadeiro dono do dinheiro público – é um estratégico fiscal das contas públicas, pois, permanentemente, está em contato com a prestação dos serviços públicos em suas cidades. É o legítimo destinatário dos serviços prestados da administração pública.

Aliás, todos nós, servidores públicos que somos, estamos a todo tempo a prestar contas, no exercício das funções públicas, ao verdadeiro detentor do poder público: o povo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Nesse sentido, é imprescindível que todos os dados públicos estejam acessíveis, em sistemas amigáveis e em linguagem fácil, para consulta e análise, pois a gestão é pública.

A Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/11), que se destina a todas as unidades da federação, promoveu profunda alteração no aspecto da transparência dos dados públicos, exigindo do gestor a **transparência ativa**, ao impor como dever a disponibilização das informações a toda a população.

Destaquem-se, a seguir, alguns princípios-diretrizes, insertos em seu artigo 3º, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Na sequência, o inciso VI do artigo 7º confirma o direito de o cidadão obter informação pertinente à administração do patrimônio público,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, dentre outros.

Destaca-se, por oportuno, que **comete improbidade administrativa aquele que nega publicidade a atos oficiais** (inciso IV do artigo 11 da Lei n.º 8.429/1992).

Outrossim, será passível de responsabilização o agente público que se recusar a fornecer a informação requerida com base na Lei de Acesso à Informação, ou que retardar deliberadamente o seu fornecimento, ou ainda aquele que a fornecer de forma incorreta, incompleta ou imprecisa (artigo 32, *caput*, inciso I e § 2º da Lei n.º 12.527/2011).

Há que ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece no art. 48 que *“São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, **inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; **as prestações de contas e o respectivo parecer prévio**; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”*

Por seu turno, o Art. 126 da Constituição do ERJ prescreve que *“As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, a disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Maricá (<https://www.marica.rj.gov.br/>), constatou-se que os Relatórios Analíticos e os respectivos Pareceres Prévios deste Tribunal (Contas de Governo) se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência.

11 Conclusão

CONSIDERANDO que, consoante o disposto nos artigos 75 da Constituição Federal e 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado;

CONSIDERANDO a competência do Tribunal de Contas para emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Prefeito Municipal, a serem julgadas pelas Câmaras de Vereadores, diante do que dispõe o artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público de Contas cabe, no âmbito da jurisdição de Contas, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO a obrigatoriedade de o Ministério Público de Contas, mediante parecer escrito, oficiar nos Processos de Prestação de Contas de Governo, respeitada a independência funcional do Procurador designado;

CONSIDERANDO que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Maricá, referentes ao exercício de 2020, não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

observaram as disposições legais pertinentes, face às irregularidades e às impropriedades verificadas neste parecer;

CONSIDERANDO que serviram de base a este parecer a documentação que constituiu este processo, e, sobretudo, o relatório do corpo instrutivo deste Tribunal e os números e dados neste consolidados e referendados;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, designada por Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e prescreve medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial a serem cumpridas pela administração pública direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro municipal;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara Municipal não exoneram de eventual responsabilidade os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos, quando do exame das respectivas Contas, como deflui da sistemática constitucional e do disposto na Lei Complementar Estadual nº 63/90;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, PARCIALMENTE DE ACORDO COM O D. CORPO INSTRUTIVO, OPINA:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação pela Câmara Municipal das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo de Maricá, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor **FABIANO TAQUES HORTA** – 01.01 a 31.12.2020 - com as **IRREGULARIDADES e IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES** a seguir relacionadas ao Prefeito, para que, sendo o caso, determine o cumprimento aos agentes competentes da administração municipal, observadas as sugestões de encaminhamento.

11.1 - Irregularidades

IRREGULARIDADE N.º 01

Foram realizadas despesas no total de R\$ 1.873.851,08, sem o devido registro contábil, caracterizando, dessa forma, a ocorrência de despesas sem autorização legislativa, uma vez que excederam os créditos orçamentários autorizados, contrariando o previsto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO N.º 01

Observar, nas próximas prestações de contas, a regra estabelecida pelo inciso II do artigo 167 da Constituição Federal, abstendo-se de realizar despesas sem o devido registro contábil.

IRREGULARIDADE N.º 02

O *superavit* financeiro do Fundeb exercício de 2020 apurado na presente prestação de contas (R\$1.614.923,72) é superior ao registrado pelo município no respectivo *Balancete* do Fundo (R\$1.595.416,56), revelando a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$19.507,16, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

DETERMINAÇÕES N.ºs 2.1 e 2.2

2.1 - Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, em atendimento ao artigo 25 c/c o inciso I do artigo 29 da Lei Federal n.º 14.113/20.

2.2 - Providenciar o **ressarcimento**, no valor de **R\$19.507,16**, à conta do Fundeb, com recursos ordinários, relativo à diferença existente entre o *superavit* financeiro do Fundo no exercício de 2020 apurado na presente prestação de contas e o registrado pelo município no balancete do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 14.113/20, especialmente do seu artigo 25.

11.2 - Improriedades e Determinações

IMPROPRIEDADE N.º 01

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

DETERMINAÇÃO N.º 03

Implementar ações visando à adoção de procedimentos e à estruturação da gestão dos impostos municipais para sua instituição, previsão e efetiva



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

arrecadação, requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, e o pleno atendimento do art. 11 da Lei Complementar Federal nº 101/00, conforme detalhamento nos processos TCE RJ nº 223.011-6/20 (ISS) e nº 223.012-0/20 (IPTU e ITBI).

IMPROPRIEDADE N.º 02

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

DETERMINAÇÃO N.º 04

Para que sejam utilizados, nos gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, apenas fonte de recursos de impostos e transferências de impostos, de modo a atender plenamente ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, bem como no artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

IMPROPRIEDADE N.º 03

Divergência no valor de R\$5.525.638,09, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$1.373.201.426,38) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$1.367.675.788,29).

DETERMINAÇÃO N.º 05

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

IMPROPRIEDADE N.º 04

Divergência no valor de R\$19.893.520,53, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$139.386.114,89) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$159.279.635,42).

DETERMINAÇÃO N.º 06

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

IMPROPRIEDADE N.º 05

O Poder Executivo não aplicou recursos dos royalties, previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013, recebidos em 2018 e em 2019, os quais não foram aplicados na época devida, deixando de atender o disposto no § 3º, artigo 2º da referida Lei.

DETERMINAÇÃO N.º 07

Observar a correta aplicação dos recursos dos royalties, devendo ser aplicado o saldo residual de exercícios anteriores, sem prejuízo da aplicação dos recursos recebidos no exercício, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme estabelece o § 3º, artigo 2º da Lei nº 12.858/13.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

IMPROPRIEDADE N.º 06

O município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte.

DETERMINAÇÃO N.º 08

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

11.3 - Recomendações

RECOMENDAÇÃO N.º 01

No que tange à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, observar os princípios orçamentários aplicáveis ao tema, a fim de que se consignem percentuais autorizativos razoáveis, que permitam ajustes ao longo do exercício orçamentário sem descaracterizar o orçamento inicialmente aprovado.

RECOMENDAÇÃO N.º 02

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.

11.4 - Demais medidas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

II – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de **Maricá**, para que:

a) tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF;

b) comprove, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo ressarcimento do recurso à conta do Fundeb, com recursos ordinários, no valor de R\$19.507,16, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 14.113/2020, referente ao item elencado a seguir, restando, desde já, aprovada abertura de procedimento autônomo de apuração, em caso de não atendimento:

b.1) valor R\$19.507,16, referente à diferença entre o superavit financeiro do exercício de 2020 apurado na presente Prestação de Contas e o registrado no balancete encaminhado pelo município neste relatório.

c) pronuncie-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este tribunal, apresentando Certificado de Auditoria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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 - COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, ao **Sr. Fabiano Taques Horta**, atual prefeito Municipal de **Maricá**, para que seja alertado:

a) para providenciar o **ressarcimento**, no valor de **R\$19.507,16**, com recursos ordinários, à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 14.113/20, referente à diferença entre o superavit financeiro do exercício de 2020 apurado na presente Prestação de Contas e o registrado no balancete encaminhado pelo município neste relatório;

b) Quanto ao fato de que, a partir das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, seja observada a nova regulamentação do Fundeb estabelecida na Lei Federal n.º 14.113, de 25.12.2020, que entrou em vigor em 01.01.2021, revogando quase integralmente a Lei Federal n.º 14.494/07, com especial atenção aos artigos 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente, o percentual e prazo de utilização de recursos do Fundeb no exercício seguinte, e o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício;

c) quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP não deve compor a base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal de que trata o art. 29-A da CF/88;

d) quanto ao fato de que, a partir das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

e) quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, deverão ser consideradas que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que veda a aplicação de recursos de royalties em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

magistério em efetivo exercício na rede pública) aplicam-se à todas as compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, quais sejam: Royalties Gerais – Lei Federal n.º 9.478/97, art.48; Royalties Excedentes – Lei 9.478/97, art.49; Royalties em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal n.º 12.351/2010, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal n.º 9.478/97, art. 50.

IV – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, ao **atual titular do Poder Legislativo de Maricá**, para que tome ciência de que, a partir das contas anuais de gestão referente ao exercício de 2024, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

VI – DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE para que verifique o cumprimento das regras impostas pela EC nº 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13.11.2019 (data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

Em 16 de agosto de 2021.

HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Procurador-Geral de Contas
(Documento assinado digitalmente)