



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



CONTAS DE GOVERNO 2023

**PARECER DO 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 DUQUE DE
CAXIAS REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2023 - PROCESSO TCE-RJ
Nº210.842-8/24**

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Sumário

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 Considerações iniciais..... | 4 |
| 2 Aspectos da execução orçamentária da receita e despesa..... | 6 |
| 2.1 Lei Orçamentária Anual - LOA..... | 6 |
| 2.2 Alterações orçamentárias..... | 6 |
| 2.3 Realização da receita..... | 11 |
| 2.4 Execução da despesa..... | 11 |
| 3 Aspectos relacionados à responsabilidade da gestão fiscal | 11 |
| 3.1 Relatórios exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF)..... | 11 |
| 3.2 Resultado orçamentário do exercício | 12 |
| 3.3 Resultado financeiro do exercício | 12 |
| 3.4 Resultado das metas fiscais..... | 13 |
| 3.5 Audiências públicas para avaliar as metas fiscais | 13 |
| 3.6 Receita corrente líquida - RCL | 13 |
| 3.7 Restos a pagar..... | 14 |
| 3.7.1 Cancelamento de restos a pagar processados..... | 14 |
| 3.8 Inscrição de despesas em restos a pagar não processados..... | 14 |
| 3.9 Endividamento público..... | 17 |
| 3.10 Despesas com pessoal..... | 17 |
| 4 Previdência Social..... | 18 |
| 4.1 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) | 18 |
| 4.1.1 Recolhimento das contribuições previdenciárias descontadas dos segurados e patronal das competências mensais do exercício de 2023 para o RPPS | 19 |
| 4.1.2 Recolhimento das prestações de termos de acordos de parcelamentos junto ao RPPS com vencimentos no exercício de 2023..... | 19 |
| 4.2 Resultado financeiro do RPPS..... | 19 |
| 4.3 Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP..... | 25 |



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

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5 Vinculações e limites constitucionais e legais | 26 |
| 5.1 Educação: artigo 212 da Constituição da República e Leis Federais nºs 9.394/96 e 14.113/20 | 26 |
| 5.1.1 A educação como um direito fundamental social | 26 |
| 5.1.2 Análise do cumprimento do percentual mínimo em educação | 27 |
| 5.1.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB | 28 |
| 5.2 Saúde: artigo 198 da Constituição da República e Lei Complementar Federal nº 141/12 | 31 |
| 5.2.1 A saúde como direito fundamental e dever do Estado | 31 |
| 5.2.2 Requisitos a serem considerados na verificação do cumprimento do mínimo constitucional | 32 |
| 5.2.3 Apuração do cumprimento da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde - LCF 141/12 | 32 |
| 5.3 Aplicação dos recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração do petróleo ou gás natural | 34 |
| 5.3.1 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. | 35 |
| 5.3.2 Aplicação dos recursos recebidos dos leilões dos volumes excedentes à cessão onerosa da exploração de petróleo e gás natural - Lei Federal Nº 13.885/2019 | 43 |
| 6 Repasse financeiro para o Poder Legislativo | 44 |
| 6.1 Limite do repasse ao Poder Legislativo | 44 |
| 6.2 Apuração do repasse para o Poder Legislativo | 45 |
| 7 Transparência da gestão fiscal | 45 |
| 8 Conclusão | 49 |
| 8.1 Irregularidades | 51 |
| 8.2 Impropriedades | 53 |
| 8.3 Demais propostas | 56 |



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 Duque de Caxias, referentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Sr. Wilson Miguel dos Reis.

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 a atual mandatária remetê-las a esta Corte, no dia 01 do mês de abril, por intermédio do módulo e-TCERJ, sendo autuadas como processo TCE-RJ nº 210.842-8/24.

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 04 (quatro) irregularidades, 05 (cinco) impropriedades e 09 (nove) determinações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Cumprе destacar que a análise procedida pelo corpo instrutivo contempla os pontos de controle que devem ser objeto de aferição nas prestações de contas de governo dos municípios jurisdicionados desta Corte de Contas, referentes ao exercício de 2023, constante da proposta apresentada pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) no processo TCE-RJ nº 302.270-2/23, que foi aprovada pelo Conselho Superior de Administração (CSA), nos termos do art. 2º-E da Deliberação TCE-RJ nº285/18, acrescentado pela Deliberação TCE-RJ nº 336/22, cuja decisão foi publicada no DOERJ em 21.09.2023.

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.

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 classificação de uma irregularidade, considerada pela instância instrutiva, como impropriedade, além de outros entendimentos e medidas que propõe sejam acolhidas por este E. Tribunal, na forma detalhada nas linhas seguintes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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 2023 a estimativa de arrecadação de receita no valor de R\$4.429.128.830,00 e a fixação de despesa no mesmo valor (tópico 4.1.3 do relatório).

2.2 Alterações orçamentárias

A abertura de créditos adicionais, no decorrer do exercício, elevou a despesa autorizada para R\$4.953.929.931,73, representando acréscimo de 11,85% da inicialmente fixada, conforme análise do corpo instrutivo no tópico 4.2.4 do relatório.

De acordo a análise técnica realizada (tópicos 4.2.2 e 4.3.2), houve irregularidades na abertura dos créditos adicionais, pois o Decreto nº8.433/23, no montante de R\$ 53.306.992,56, foi aberto **sem autorização legislativa**, bem como os decretos nºs 8.495/23, 8.451/23, 8.471/23, 8.606/23 e 8.640/23 foram abertos **sem o excesso de arrecadação apurado nas respectivas fontes de recurso**. Desta forma, não foi observado, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme relatório do corpo instrutivo:



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

4.2.2. DAS AUTORIZADAS PELA LEI ESPECÍFICA

No que concerne aos créditos adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, verifica-se a seguinte movimentação orçamentária:

| Lei n.º | Limite legal (R\$) (A) | Decreto n.º | Fonte de recurso (B) | | | | Limite legal disponível (A)-(B) | Tipo de crédito |
|--------------|------------------------|--------------|----------------------|---------------|----------|----------------------|---------------------------------|-----------------|
| | | | Superávit | Excesso | Anulação | Operações de crédito | | |
| 3383/2024 | 67.590.505,69 | 8433/2023 | | 53.306.992,56 | | | 14.283.513,13 | E |
| | | 8494/2023 | | 6.669.389,13 | | | 7.614.124,00 | E |
| | | 8577/2023 | | 7.614.124,00 | | | 0,00 | E |
| Total | 67.590.505,69 | Total | 0,00 | 67.590.505,69 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | |

Fonte: Relação de Informações Prestadas – 136 (fl. 20) e Leis Autorizativas Específicas – Peça 6.

Nota: Nos decretos abertos utilizando a mesma lei autorizativa, para cada novo decreto foram deduzidos do limite legal os valores já utilizados nos decretos anteriores.

À Peça 14, o jurisdicionado indicou que, por erro material, os Decretos n.ºs 8.494/23 e 8.577/23, bem como a parte do Decreto n.º 8.433/23 referente à abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação nas fontes de recurso 1541, 1542 e 1543 (Fundeb Transferências da União VAAF, VAAT e VAAR), foram classificados como crédito suplementar quando, em sua essência, representavam créditos especiais, tendo em vista a inexistência de dotação orçamentária específica.

Tendo como pressuposto a necessidade de autorização legislativa prevista no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, o Município de Duque de Caxias edita a Lei Municipal n.º 3.383 em 07/03/2024 buscando convalidar, de forma retroativa, a abertura de créditos adicionais realizadas por meio desses Decretos.

Entende-se, no entanto, que a convalidação realizada após o encerramento do exercício não é suficiente para elidir a irregularidade oriunda da abertura de crédito adicional sem autorização legislativa, o que enquadraria os três decretos expostos na tabela acima nessa situação.

Acontece que, em relação ao Decreto n.º 8.494/23, a Lei Complementar n.º 195 de 2022 poderia ser configurada como autorização legislativa para a abertura do crédito adicional em questão, dado que a norma destina os recursos de forma já especificada, aproximando-se da natureza de convênio.

Nesse mesmo contexto, a Lei n.º 14.434/22, cujo conteúdo objetiva instituir o piso salarial nacional dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem e parteiras, funciona como autorização legislativa para o Decreto n.º 8.577/23.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Não obstante, a abertura de parte do Decreto n.º 8.433/23, no montante de R\$ 53.306.992,56, foi realizada **sem autorização legislativa, não sendo observado** o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Com base em toda a explanação apresentada anteriormente, e considerando a doutrina e a jurisprudência brasileiras, bem como o comando constitucional mencionado, é possível concluir que a autorização legislativa prévia é imprescindível para a abertura de créditos suplementares e especiais. Além disso, uma lei posterior que tente retroagir seus efeitos para corrigir um vício anterior enfrenta obstáculos, tanto na teoria do direito quanto na prática política.

Na teoria do direito, o problema não está na formalização do ato (se por decreto ou lei), mas sim na sua essência. A questão vai além de uma simples correção formal; o ato já é nulo desde o início, afetando sua validade. Na prática política, a tentativa de regularização posterior pode ser facilmente manipulada, sujeita a acordos e negociações que não são compatíveis com a gestão adequada dos assuntos do Estado. Além disso, essa abordagem compromete o princípio fundamental da República Federativa do Brasil, que é a Separação dos Poderes e seus controles mútuos.

Sendo assim, esse fato será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 1**.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4.3.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

O quadro a seguir demonstra as aberturas de créditos adicionais cuja fonte de recurso indicada foi o excesso de arrecadação, excluído os Convênios e as Operações de Crédito. Desta forma, será avaliada a metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício:

| CÓD. FONTE | FONTE UTILIZADA | DECRETO N.º | VALOR R\$ | METODOLOGIA DE APURAÇÃO DA TENDÊNCIA DE EXCESSO |
|--------------|-----------------------------------------|-------------|-----------------------|-------------------------------------------------|
| 1.541 | FUNDEB - TRANSFERENCIA DA UNIÃO - VAAF | 8433/2024 | 24.829.475,09 | Não Utilizada |
| | | 8451/2023 | 4.438.368,61 | Não Utilizada |
| | | 8471/2023 | 8.000.000,00 | Não Utilizada |
| | | 8495/2023 | 30.000.000,00 | Não Utilizada |
| 1.542 | FUNDEB - TRANSFERENCIA DA UNIÃO - VAAT | 8433/2024 | 20.171.168,01 | Não Utilizada |
| | | 8451/2023 | 1.227.160,27 | Não Utilizada |
| 1.543 | FUNDEB - TRANSFERENCIA DA UNIÃO - VAAR | 8433/2024 | 8.306.349,46 | Não Utilizada |
| 1.550 | REC. FNDE - SALÁRIO EDUCAÇÃO | 8471/2023 | 10.165.000,00 | Não Utilizada |
| 1.552 | REC. FNDE PENAE | 8471/2023 | 4.450.000,00 | Não Utilizada |
| | | 8606/2023 | 900.000,00 | Não Utilizada |
| | | 8471/2023 | 14.000.000,00 | Não Utilizada |
| 1.573 | ROYALTIES VINCULADOS A EDUCACAO | 8606/2023 | 4.000.000,00 | Não Utilizada |
| | | 8628/2023 | 1.916.513,54 | Não Utilizada |
| | | 8640/2023 | 858.059,98 | Não Utilizada |
| | | 8561/2023 | 2.348.219,20 | Não Utilizada |
| 1.604 | TRANSF. DA UNIÃO COMBATE A | 8586/2023 | 1.573.068,00 | Não Utilizada |
| | | 8640/2023 | 1.082.016,01 | Não Utilizada |
| | | 8577/2024 | 7.614.124,00 | Não Utilizada |
| 1.605 | ASSIST. FINANCEIRA - PISO DE ENFERMAGEM | 8577/2024 | 7.614.124,00 | Não Utilizada |
| 1.635 | ROYALTIES VINCULADOS A SAUDE | 8471/2023 | 6.000.000,00 | Não Utilizada |
| | | 8640/2023 | 877.906,08 | Não Utilizada |
| TOTAL | | | 152.757.428,25 | |

Fonte: Relação de Informações Prestadas – Peça 136 (fl. 39 a 41) e Documentos Comprobatórios dos Decretos de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação - Peça 14 (metodologia de cálculo: fls. 15 a 29).

Nota 1: A metodologia de apuração da tendência de excesso considerada não satisfatória corresponde aos decretos abertos com a metodologia sem os critérios mínimos, a exemplo da comparação apenas com o orçamento do próprio exercício.

Nota 2: A abertura do crédito adicional na fonte excesso de arrecadação, por meio Decreto n.º 8.451/23 (R\$100.000,00), teve como base a celebração de contrato de patrocínio entre a CEDAE e a FUNDEC, conforme exposto à Peça 14 (fl. 15), aproximando-se, portanto, da natureza de convênio. Por esse motivo, não será necessária a comprovação de metodologia de apuração da tendência de excesso.

Nota 3: Os valores abertos com fonte excesso de Arrecadação pelos Decretos n.º 8.402/23 (R\$ 20.378.400,01) e 8.433/23 (R\$ 4.000.000,00) foram cancelados pelo Decreto n.º 8.628/23 uma vez que se verificou a não concretização da tendência da receita, conforme exposto pelo jurisdicionado na Peça 14 (fls. 23 e 26). Assim sendo, serão desconsiderados na análise em questão.

Nota 4: Os créditos adicionais abertos com fonte de excesso de arrecadação por meio dos Decretos n.º 8.433/23 (R\$144.000.000,00), 8.579/23 (R\$ 65.000.000,00) e 8.624/23 (R\$ 23.588.523,40) são oriundos da celebração convênio entre a Prefeitura de Duque de Caxias e o Estado do Rio de Janeiro, motivo pelo qual não serão analisados na tabela acima (Peça 14, fls. 23/24).

Nota 5: A abertura do crédito adicional na fonte excesso de arrecadação, por meio do Decreto n.º 8.494/23 (R\$ 6.669.389,13), teve como base a Lei Complementar n.º 195/2022, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural. Dessa forma, tendo em vista seu objetivo específico de atender as demandas na área da cultura, sua destinação aproxima-se da natureza de convênio e, como consequência, entende-se não ser necessária a comprovação de metodologia de apuração da tendência de excesso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Conforme demonstrado no quadro anterior, constata-se a existência de decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação, no qual a metodologia apresentada foi considerada **não satisfatória**.

Considerando que tais decretos apresentaram fonte de recurso vinculada, será avaliado a seguir se houve de fato o excesso de arrecadação em cada fonte:

| Cód. fonte | Fonte utilizada | Excesso de arrecadação comprovado na fonte (R\$) (B) | Decreto n.º | Valor R\$ (A) | Resultado apurado (B)-(A) |
|--------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------|-----------------------|---------------------------|
| 1.541 | FUNDEB - TRANSFERENCIA DA UNIÃO - VAAF | 61.668.909,99 | 8433/2024 | 24.829.475,09 | 36.839.434,90 |
| | | | 8451/2023 | 4.438.368,61 | 32.401.066,29 |
| | | | 8471/2023 | 8.000.000,00 | 24.401.066,29 |
| | | | 8495/2023 | 30.000.000,00 | -5.598.933,71 |
| | | | 8433/2024 | 20.171.168,01 | 1.095.636,01 |
| 1.542 | FUNDEB - TRANSFERENCIA DA UNIÃO - VAAT | 21.266.804,02 | 8451/2023 | 1.227.160,27 | -131.524,26 |
| | | | 8433/2024 | 8.306.349,46 | 8.617,04 |
| 1.543 | FUNDEB - TRANSFERENCIA DA UNIÃO - VAAR | 8.314.966,50 | 8433/2024 | 8.306.349,46 | 8.617,04 |
| 1.550 | REC. FNDE - SALÁRIO EDUCAÇÃO | 8.024.651,36 | 8471/2023 | 10.165.000,00 | -2.140.348,64 |
| 1.552 | REC. FNDE PENAE | 5.171.087,60 | 8471/2023 | 4.450.000,00 | 721.087,60 |
| | | | 8606/2023 | 900.000,00 | -178.912,40 |
| 1.573 | ROYALTIES VINCULADOS A EDUCACAO | 20.596.016,93 | 8471/2023 | 14.000.000,00 | 6.596.016,93 |
| | | | 8606/2023 | 4.000.000,00 | 2.596.016,93 |
| | | | 8628/2023 | 1.916.513,54 | 679.503,39 |
| | | | 8640/2023 | 858.059,98 | -178.556,59 |
| | | | 8561/2023 | 2.348.219,20 | 14.487.557,80 |
| 1.604 | TRANSF. DA UNIÃO COMBATE A | 16.835.777,00 | 8586/2023 | 1.573.068,00 | 12.914.489,80 |
| | | | 8640/2023 | 1.082.016,01 | 11.832.473,79 |
| | | | 8577/2024 | 7.614.124,00 | 29.403.618,57 |
| 1.605 | ASSIST. FINANCEIRA - PISO DE ENFERMAGEM | 37.017.742,57 | 8577/2024 | 7.614.124,00 | 29.403.618,57 |
| 1.635 | ROYALTIES VINCULADOS A SAUDE | 6.867.092,65 | 8471/2023 | 6.000.000,00 | 867.092,65 |
| | | | 8640/2023 | 877.906,08 | -10.813,43 |
| Total | | | | 152.757.428,25 | 33.005.620,37 |

Fonte: Relação de Informações Prestadas – Peça 136 (fl. 39 a 41) e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 18.
Nota 1: Nos decretos abertos utilizando a mesma fonte, para cada novo decreto foi deduzido do excesso de arrecadação comprovado na fonte o valor já utilizado nos decretos anteriores.
Nota 2: Para análise do excesso de arrecadação comprovado nas fontes de recursos foram levados em consideração as informações apresentadas na Peça 14 em comparação com os valores previstos no Anexo 10 (Peça 18). Havendo divergência entre elas, prevaleceram os valores da segunda documentação, a exemplo das fontes 1.550 (REC. FNDE – Salário Educação), 1.573 (Royalties Vinculados a Educação) e 1.635 (Royalties Vinculados a Saúde).

Constata-se que os créditos adicionais provenientes de excesso de arrecadação, apresentados no quadro anterior, foram abertos por meio dos decretos nºs 8.495/23, 8.451/23, 8.471/23, 8.606/23 e 8.640/23 sem o excesso de arrecadação apurado na respectiva fonte de recurso, **contrariando** o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

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

As referidas condutas constam como irregularidades na proposta de parecer prévio contrário do d. corpo técnico, conclusão que é acompanhada por este *Parquet*.



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\$4.262.672.315,61, foi inferior a receita prevista (R\$4.429.128.830,00), conforme registra o d. corpo técnico no tópico 5.1.1 do relatório.

2.4 Execução da despesa

Verifica-se, da despesa autorizada (atualizada) no valor de R\$4.953.929.931,00, que foi empenhado o valor de R\$4.566.621.663,00, resultando numa economia orçamentária de R\$387.308.268,00, conforme evidencia o corpo instrutivo no tópico 5.2.1.

3 Aspectos relacionados à responsabilidade da gestão fiscal

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

Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao Poder Executivo, previstos nos artigos 52 e 54 da LRF, **foram todos 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 3.2).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.2 Resultado orçamentário do exercício

Conforme relatório do d. corpo técnico (tópico 5.3) o Município apresentou **superávit orçamentário** no valor de R\$42.672.506,06.

3.3 Resultado financeiro do exercício

No final do exercício o Município apresentou **déficit financeiro** da ordem de **R\$279.561.620,78**, conforme apuração constante no tópico 5.4 do relatório técnico, não atendendo ao equilíbrio financeiro previsto §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

A ocorrência de déficit financeiro revela que o gestor não obteve êxito em observar o necessário equilíbrio fiscal, estatuído no § 1º do artigo 1º da LRF, o que constitui **impropriedade** e **determinação** nestas contas, devendo, ainda, o responsável ser alertado de que a persistência de déficit financeiro durante a sua gestão poderá acarretar a rejeição das contas no último exercício financeiro do mandato.

Ressalta ainda a instância instrutiva o entendimento deste Tribunal nas contas de governo municipais do exercício de 2020, direcionado a todos os chefes de Poder, e da metodologia consignada na decisão plenária de 01.02.2023 nos autos do Processo TCE-RJ nº 104.537-4/22, que versa sobre consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo do ERJ para apuração da norma prevista no artigo 42 da LRF, quanto à verificação do equilíbrio financeiro previsto no § 1º, artigo 1º da LRF, no sentido de que **deverá se**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

observar a suficiência/insuficiência da disponibilidade de caixa relativa a cada fonte depois de deduzidas as respectivas obrigações de despesas do montante de disponibilidade financeira correspondente.

3.4 Resultado das metas fiscais

A análise do corpo instrutivo (tópico 6.5 do relatório) demonstrou que **não houve o atendimento às metas de resultado primário e nominal e de dívida consolidada líquida** estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, fato que foi objeto de **impropriedade e determinação** na conclusão do relatório, proposta que será acompanhada neste parecer.

3.5 Audiências públicas para avaliar as metas fiscais

Consta no relatório técnico (tópico 6.5.1) que foram realizadas as audiências públicas, previstas no §4º do artigo 9º da LRF, para avaliar o cumprimento das metas fiscais.

3.6 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).

Conforme demonstrado na tabela do tópico 6.1 do relatório instrutivo, a RCL do 3º quadrimestre de 2023 foi da ordem de R\$4.077.464.239,10.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.7 Restos a pagar

3.7.1 Cancelamento de restos a pagar processados

Consoante análise realizada pelo corpo técnico na gestão dos restos a pagar no exercício de 2023 (tópico 6.6.1) o Poder Executivo Municipal cancelou restos a pagar processados no valor de R\$107.468.359,94 e que esses cancelamentos foram decorrentes de obrigações que já superaram o prazo prescricional de 5 anos de sua inscrição, portanto, **foram devidamente justificados**, não sendo apontados indícios de irregularidades no procedimento.

3.8 Inscrição de despesas em restos a pagar não processados

Apurou o d. corpo técnico que, no final do exercício financeiro de 2023 (tópico 6.6.2), o Poder Executivo inscreveu em restos a pagar não processados despesas empenhadas e não liquidadas, no valor de **R\$74.590.906,00, sem a correspondente disponibilidade de caixa.**

Tal fato foi apontado como **impropriedade**, acompanhada de **determinação**, na proposta do d. corpo técnico, por contrariar o disposto no inciso III, b, 3 e 4, do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fato que será considerado na conclusão deste parecer.

Não obstante não ter sido evidenciada a ocorrência de anulação de empenhos de despesas não liquidadas (não inscrição em restos a pagar) por



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

motivo de insuficiência financeira o *Parquet* de contas assenta, em mais uma oportunidade, que o gestor público deve verificar, no caso concreto, as despesas que são efetivamente passíveis de serem anuladas, sob pena de se caracterizar conduta irregular com reflexo nas contas de governo.

Como sabido, a liquidação da despesa é ato formal que “*consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito*” (art. 63 da LF nº4.320/64). E, como ato formal, a ausência de liquidação da despesa não gera certeza quanto à ausência de cumprimento da obrigação por parte do contratado, já que os procedimentos para a liquidação da despesa podem, simplesmente, estar em andamento. Isso sem contar que as liquidações podem deixar de ser realizadas de forma intencional, ou até mesmo serem irregularmente canceladas com o propósito deliberado de não realizar o pagamento e não inscrever a despesa em restos a pagar.

Assim, a anulação de empenhos requer uma avaliação criteriosa quanto à apuração do efetivo cumprimento, ou não, da obrigação pelo credor. Não pode se dar, portanto, de forma automática, voltada apenas e tão somente à satisfação de insuficiência de disponibilidade financeira por parte do ente público.

O âmago da Lei de Responsabilidade Fiscal é promover o equilíbrio das contas pública; desiderato a ser perseguido durante todo exercício financeiro, mediante ação planejada e transparente e rígido controle da execução orçamentária e financeira, de modo a compatibilizar a despesa à



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

receita arrecadada, nos termos preconizados no §1º do artigo 1º e nos artigos 8º e 9º da LRF.

Deixar de inscrever em restos a pagar obrigação cumprida pelo contratado caracteriza ocultação de despesas e vai de encontro aos princípios da LRF, ao prejudicar a apuração do resultado real das contas públicas do exercício (equilíbrio fiscal), nos termos do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00. Além disso, constitui grave menoscabo ao princípio constitucional da transparência.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas enfatiza que a ausência de disponibilidade financeira não é motivo para a anulação de empenho de despesa caso o credor tenha cumprido com todas as suas obrigações, a qual deve ser inscrita em restos a pagar, ainda que sua liquidação não tenha sido devidamente formalizada. Conduta diversa atenta contra os princípios da evidenciação contábil, do regime de competência da despesa e do prévio empenho, (artigos 35, 58, 60, 62, 63, 85, 90, 93, da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 50, inciso II da Lei Complementar Federal nº 101/00), a transparência da execução orçamentária e financeira (inciso II do §1º do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00) e, ainda, contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (artigo 37 da CRFB/88).



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

3.9 Endividamento público

A tabela a seguir sintetiza os dados referendados no relatório do corpo instrutivo (tópico 6.2) concernentes à aferição do respeito aos limites normativos de endividamento público do Município:

Respeito aos limites máximos — Endividamento

| Atendimento dos limites legais | Valor em 2023 (R\$) | Percentual máximo | Percentual aplicado | Relatório do corpo instrutivo (tópico) |
|---------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------|
| Endividamento - Dívida Consolidada Líquida – DCL | 243.454.636,60 | 120% da RCL (art. 3º, II, da RSF nº 40/01) | 5,97% | 6.2.1 |
| Endividamento Operações de crédito | - | 16% da RCL (art. 7º, I, da RSF nº 43/01) | - | 6.2.2 |
| Endividamento Garantias | - | 22% da RCL (art. 9º da RSF nº 43/01) | - | 6.2.2 |
| Regra de Ouro Operações de crédito | - | 100% das despesas de capital (art. 167, III da CRFB/88 c/c art. 32, § 3º da LRF) | - | - |

A tabela apresentada demonstra que, no 3º quadrimestre de 2023, o Município respeitou o limite da dívida consolidada líquida, estabelecido no inciso II do artigo 3º da Resolução do Senado Federal nº 40/2011. No mesmo período não consta registro de operações de crédito e nem de concessão de garantias.

3.10 Despesas 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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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 6.4 do relatório técnico o Poder Executivo respeitou o limite estabelecido na LRF (54% da RCL) nos três quadrimestres do exercício de 2023 (39,26%, 32,32% e 36,53% da RCL).

4 Previdência Social

4.1 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

O Município de Duque de Caxias 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 nº9.717/1998 e pelos atos normativos editados pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência (SEPRT/MPT), tendo como Unidade Gestora o Instituto de Previdência Social do Município de Duque de Caxias.

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem por finalidade prover os direitos previdenciários (aposentadorias e pensões por morte) dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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 e 69 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

4.1.1 Recolhimento das contribuições previdenciárias descontadas dos segurados e patronal das competências mensais do exercício de 2023 para o RPPS

O relatório da unidade técnica demonstra, no tópico 8.2.2.1, que o Poder Executivo do município recolheu a totalidade das contribuições previdenciárias descontadas dos segurados e patronal devidas, no exercício de 2023, ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

4.1.2 Recolhimento das prestações de termos de acordos de parcelamentos junto ao RPPS com vencimentos no exercício de 2023

Conforme consta no tópico 8.2.2.2: “... o Poder Executivo *efetuou, em sua integralidade, os pagamentos devidos no exercício decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS...*”

4.2 Resultado financeiro do RPPS

Salienta a instância instrutiva, no tópico 8.2.3, que o Município de Duque de Caxias teve sua massa de segurados segregada, sendo constituídos dois fundos distintos, quais sejam: em regime de capitalização e em regime de repartição simples.



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

Em seguida registra que na análise do resultado financeiro do RPPS nas contas de governo municipal se dará somente sob a ótica resultado do regime de capitalização.

Nesse sentido, nos termos do § 1º do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019, o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo em capitalização 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, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Para apuração do resultado financeiro o corpo técnico adotou a metodologia de equivalência de ativos garantidores de benefícios previdenciários com a provisão matemática de benefícios concedidos, com vistas a representar a garantia de equivalência da massa de segurados que já desfruta do direito de recebimento de benefícios previdenciários, evidenciando o resultado apurado no seguinte quadro elaborado pela instância instrutiva:

| Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário) | |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Descrição | Valor (R\$) |
| (A) Ativos Garantidores | 134.207.551,76 |
| (B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos | 2.453.714,70 |
| (C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) – (B) | 131.753.837,06 |

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial ano base 31/12/2022 – Peça 122, fl. 20.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A análise instrutiva observa “*que o Regime Próprio de Previdência Social se encontra em equilíbrio financeiro, em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98.*”

Adicionalmente, o corpo técnico trouxe nos tópicos 8.2.3.1 e 8.2.3.2 fatos graves apurados em processo de revisão da segregação da massa, que têm impacto na presente prestação de contas, conforme transcrição a seguir:

8.2.3.1. DAS IRREGULARIDADES OBSERVADAS NO PROCESSO DE REVISÃO DA SEGREGAÇÃO DA MASSA (PROCESSO TCE-RJ N.º 254.262-6/2023)

A análise em questão foi com base no documento produzido pela Coordenadoria de Auditoria em Regimes de Previdência Social - CAD-PREVIDÊNCIA, conforme Peça 156.

Em representação¹ realizada pela Secretaria Geral de Controle Externo, por meio da Coordenadoria de Auditoria em Regimes de Previdência Social – CAD-Previdência, verificou-se que, por iniciativa de lei do chefe do Poder Executivo, houve alteração de parâmetros da segregação da massa dos segurados vinculados ao RPPS do Município de Duque de Caxias, a qual foi utilizada como premissa para apropriação ilegal de recursos do Plano Previdenciário para cobrir despesas vinculadas ao Plano Financeiro.

Nesse contexto, a Lei Municipal n.º 3.350/23 introduziu uma série de mudanças que contrastam com as normas vigentes que regulam a matéria, especificamente a Portaria MTP n.º 1.467/2022, normativo decorrente da aplicação da Lei n.º 9.717/98.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Convém aclarar que a segregação da massa é um mecanismo de equalização de déficit atuarial que, em resumo, divide a massa de beneficiários da previdência estatal em duas: o **Plano Financeiro**, formado por um grupo fechado, em extinção, ou seja, sem a entrada de novos servidores, e custeado majoritariamente pelo Tesouro do Ente; e o **Plano Previdenciário**, formado por um grupo aberto, fundado no regime de capitalização e no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, custeado pela reserva técnica constituída por meio da rentabilização dos seus ativos garantidores de benefícios previdenciários.

Diferentemente desse entendimento, a referida Lei Municipal, no artigo 48, permitiu a destinação dos recursos do Plano Previdenciário, acumulados desde

o estabelecimento da segregação da massa realizada em 2014, ao financiamento de déficit financeiro mensal do RPPS.

Art. 48. As receitas disponíveis em fundos de capitalização na data de entrada em vigor desta Lei, vinculadas ao Plano Previdenciário de custeio dos benefícios assegurados pelo IPMDC previsto pelo inciso II dos arts. 10 e 12, caput, serão imediatamente aportadas ao respectivo patrocinador. [Grifos produzidos]

Essa medida infringiu o arcabouço legal que rege esse instituto, uma vez que o artigo 59, VI, da mencionada portaria é taxativa ao estabelecer que a segregação da massa e sua eventual revisão devem assegurar "a vinculação dos saldos de todos os recursos financeiros do RPPS ao Fundo em Capitalização".

Conforme registrado nos autos, além de não ter sido realizado nenhum estudo técnico preliminar, a utilização dos recursos do plano previdenciário para arcar com compromissos do plano financeiro de modo a promover fôlego financeiro ao Município apresentou-se, juntamente com a alegação de urgência, como justificativa para proposição da referida lei, revelando completo desvio de finalidade do instrumento em questão.

O cenário constatado se revelou ainda mais grave pois, no intervalo de menos de um mês, foram gastos mais de cento e quarenta milhões de reais das aplicações financeiras, esgotando, assim, os ativos garantidores do Plano Previdenciário e tornando-o operado em regime de repartição simples, dado que o passivo referente a todos os segurados passa a ser custeados pelo Tesouro Municipal.

O caso da revisão implementada pelo Município de Duque de Caxias reflete um mero artifício utilizado para conferir legalidade à apropriação indevida dos recursos acumulados do plano previdenciário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

8.2.3.2. DO DESCUMPRIMENTO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (PONTO DE CONTROLE 1.8 - LOA - DEMAIS VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS, ART. 167, XII)

Restou claro que ao se omitir de realizar o estudo técnico e demais procedimentos acessórios preconizados na Portaria MTP nº 1.467/2022 e se apegar a fundamentações lastreadas em senso comum, evocando, em seguida, uma situação de urgência que não encontrava esteio na situação econômica e fiscal apresentada pelo município, o gestor decidiu lançar mão da alternativa mais fácil para resolver a questão da folha de pagamento dos aposentados e pensionistas: se apropriar dos recursos acumulados pelo plano previdenciário.

Por mais que, para um leigo, a existência de um fundo público capitalizando contribuições previdenciárias pareça um uso ineficiente desses recursos por parte do estado e forneça a sensação de aquele dinheiro “parado” representa uma reserva para fazer frente a alguma contingência; a constituição de reservas é a base do modelo previdenciário brasileiro introduzido pela Emenda Constitucional nº 20/1998.

É pela manutenção e rentabilização desses recursos que esse modelo de financiamento previdenciário busca alcançar o equilíbrio e minimizar o impacto do pagamento dos benefícios de inatividade nas Contas Públicas.

O que se observou, no caso concreto, foi um completo desvirtuamento do modelo previdenciário pátrio. No entanto, tal irregularidade não se restringiu apenas a um aspecto meramente formal, a completa depleção dos recursos acumulados no plano previdenciário colocou toda aquela massa de segurados em uma condição de ainda mais vulnerabilidade.

No ímpeto de se apropriar, no presente, dos recursos do plano previdenciário para pagar a folha do plano financeiro, o gestor, ao não realizar um estudo prévio sobre o impacto da medida que foi, de fato, tomada, pode ter tornado o RPPS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

de Duque de Caxias insustentável e comprometido de maneira incomensurável o Tesouro Municipal como um todo.

A iniciativa temerária de destinar a integralidade dos recursos poupados no Plano Previdenciário ao Plano Financeiro, além de não encontrar esteio nas normas que regem a previdência pública, viola importante vedação trazida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 ao artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

Art. 167. São vedados:

[...]

XII - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) [grifos produzidos]

Depreende-se do texto constitucional que os recursos do regime próprio devem ser utilizados dentro da abrangência de cada fundo ao qual eles estão vinculados, não sendo cabível esgotar os recursos acumulados no Plano Previdenciário para pagamento de obrigações do Plano Financeiro, os quais devem ser custeados pelas contribuições dos segurados pertencentes a esse Fundo, e, em caso de insuficiência financeira, por meio de aportes financeiros do Tesouro Municipal.

Adicionalmente, a transferência dos recursos vinculados à previdência municipal do fundo especial previdenciário para a conta única do Tesouro Municipal afronta diretamente ao artigo 43, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

Tal fato será objeto da **Irregularidade n.º 4** e das **Determinações n.º 4.1 e 4.2**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A destinação de recursos do Plano Previdenciário para pagamento de despesas distintas ao respectivo fundo é fato grave e foi objeto de **irregularidade** e respectiva **determinação** no relatório técnico e será acompanhado por este *Parquet*.

4.3 Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP

O Decreto Federal nº 3.788/01 instituiu o certificado de regularidade previdenciária e estabeleceu que o seu fornecimento é de responsabilidade do Ministério da Previdência Social. A emissão do mencionado certificado foi disciplinada pelo artigo 247 da Portaria MTP nº1.467/22, que revogou a Portaria MPS nº 204/08, e tem por objetivo atestar o cumprimento, pelos entes federativos, dos critérios e exigências estabelecidos na legislação, assim como dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específicas do MPS.

Constatedei, no site www.previdencia.gov.br, que o **Regime Próprio de Previdência Social do Município de Duque de Caxias obteve Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) durante o exercício de 2023.**

CRPs do Município de Duque de Caxias/RJ (Regime Próprio)

| Emissão | Validade | Cancelamento | Motivo | Ação Judicial |
|---------------------|------------|--------------|--------|---------------|
| 14/12/2023 17:36:55 | 11/06/2024 | | | Não |
| 11/05/2023 10:44:37 | 07/11/2023 | | | Não |
| 12/11/2022 00:00:00 | 11/05/2023 | | | Não |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No tópico 8.2.1 do relatório instrutivo foi apresentada a seguinte análise acerca do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP):

De acordo com os Certificados de Regularidade Previdenciária (Peças 139 a 141) obtidos mediante pesquisa realizada no “site” <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.p.xhtml>, durante o exercício de 2022 o Município encontrava-se em **situação regular** em relação aos critérios da Lei Federal n.º 9.717/98 verificados pela Secretaria de Previdência:

| Número do Certificado | Data de Emissão | Data de Validade |
|-----------------------|-----------------|------------------|
| 985833 – 214817 | 12/11/2022 | 11/05/2023 |
| 985833 – 220004 | 11/05/2023 | 07/11/2023 |
| 985833 – 227307 | 14/12/2023 | 11/06/2024 |

5 Vinculações e limites constitucionais e legais

5.1 Educação: artigo 212 da Constituição da República e Leis Federais nºs 9.394/96 e 14.113/20

5.1.1 A educação como um direito fundamental social

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O texto constitucional estabelece, relativamente aos municípios (§2º do artigo 211), que atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

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

5.1.2 Análise do cumprimento do percentual mínimo em educação

No exercício de 2023 o relatório do corpo instrutivo (tópico 7.2.3.1) aponta para um montante de R\$2.087.204.572,85 (receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências) como base de cálculo para apuração do percentual mínimo das despesas em manutenção e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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\$521.801.143,21.

De acordo com os cálculos realizados pelo corpo instrutivo (tópico 7.2.3.2) o Município de Duque de Caxias **cumpriu** a regra do *caput* do art. 212 da CRFB ao **aplicar R\$592.919.879,73, equivalente a 28,41%** da receita líquida de impostos em MDE.

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

A Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, instituiu o FUNDEB como instrumento permanente de financiamento da educação pública. A regulamentação do novo FUNDEB veio por intermédio da Lei Federal nº 14.113, de 25.12.2020, que revogou, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei nº 11.494, de 20.06.2007, ressalvado o *caput* do artigo 12, tendo sido posteriormente alterada pelas Leis Federais nºs 14.276, de 27.12.2021 e 14.325, de 12.04.2022.

Trata-se de um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, cujos recursos oriundos de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal, destinam-se à manutenção e ao



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

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 14.113/20 impõe aos Estados e ao Distrito Federal a obrigação de depositar, em conta específica, percentual sobre a arrecadação dos impostos e transferências constitucionais, devendo ainda ser recolhido à conta do Fundo o percentual devido pelos municípios quanto à respectiva participação em tais receitas.

De acordo com os números consolidados pelo d. corpo técnico (tópico 7.1.1), os recursos recebidos do FUNDEB pelo município, acrescidos do rendimento de suas aplicações financeiras do exercício e da complementação da União, perfazem o valor de R\$480.429.593,11.

Vale ressaltar que a diferença entre a contribuição realizada pelo Município ao Fundo e aquele recebido, excluindo-se os valores da aplicação financeira e da complementação da União, conforme estabelece o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE. **constituiu ganho de recursos no valor de R\$148.389.839,85** (tópico 7.1.2 do relatório técnico).

Dos valores recebidos do FUNDEB acrescidos do resultado das aplicações financeiras dos recursos, **o Município utilizou R\$344.140.343,13 para pagamento dos profissionais do magistério**



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

(tópico 7.1.3.2 do relatório instrutivo). **Houve, assim, cumprimento do estabelecido no artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/20, alterado pela Lei Federal nº 14.276/21, ao serem destinados 71,63% dos recursos recebidos do Fundo ao pagamento daqueles profissionais.**

A tabela elaborada pelo corpo técnico (tópico 7.1.3.3.2) demonstra que foi atingido o percentual de 99,68% da aplicação dos recursos do Fundo no exercício de 2023, restando a empenhar 0,32%, observando, portanto, ao §3º do artigo 25 da Lei nº 14.113/20.

O corpo técnico apresentou (tópico 7.1.3.3.3 do relatório técnico) a análise do resultado financeiro para o exercício de 2024 e identificou **superávit financeiro em 31.12.2023** de R\$1.681.072,91, cuja avaliação resultou na seguinte conclusão:

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

Finalmente, consta da análise técnica (tópico 7.1.3.3.3 do relatório) que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (peça 78) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo concluiu pela **aprovação das contas**, conforme previsto no artigo 30 e incisos c/c com o parágrafo único do artigo 31 da Lei nº 14.113/20.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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

5.2.1 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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).

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

Visando à apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ações e serviços públicos de saúde, a fim de verificar o cumprimento do artigo 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do artigo 24 da LCF nº141/12, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício.

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

De acordo com os dados referendados no relatório do corpo instrutivo (tópico 7.3.3), o **somatório da receita de impostos elegíveis efetivamente arrecadada** - base de cálculo para a apuração do percentual mínimo da aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme



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

conforme disposto nos artigos 7º, 9º e 10 da Lei Complementar Federal nº141/12 - foi de **R\$2.076.833.906,35 no exercício de 2023.**

Destarte, pelo menos R\$311.525.085,95 – 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, o **total da aplicação do município em ASPS foi de R\$397.265.116,58**, o que corresponde a 19,13% da receita de impostos elegíveis efetivamente arrecadada.

Isto posto, ficou demonstrado pelo relatório técnico que **o Município de Duque de Caxias aplicou o percentual de 19,13% das receitas de impostos elegíveis em ações e serviços públicos de saúde**, cumprido, assim, 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.

Aponta o corpo instrutivo (tópico 7.3.4 do relatório) que o Conselho Municipal de Saúde emitiu parecer opinando favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), cumprindo o disposto no artigo 33 da Lei Federal nº 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em seguida, no mesmo tópico 7.3.4, o corpo técnico evidencia que a documentação encaminhada comprova que **foram realizadas, no prazo legal**, as audiências públicas previstas no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

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

Apurou o d. corpo técnico (tópico 8.1.1.2 do relatório) que os recursos das compensações financeiras devidas pela exploração do petróleo ou gás natural, no montante de R\$322.815.408,07, foram utilizados para o pagamento de “*Outras Despesas Correntes*” e “*Investimentos*”, **não** contrariando, portanto, o disposto no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelas Leis Federais nºs 10.195/01 e 12.858/13, que veda a utilização destes recursos para pagamento de dívida e de despesas de pessoal do quadro permanente, excetuando o pagamento de dívida com a União e suas entidades, bem como excepcionados o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.



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

5.3.1 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, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do artigo 214 e no artigo 196 da Constituição Federal, sendo tais recursos aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.



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

Em relação à matéria registrou a instância instrutiva a seguinte informação (tópico 8.1.2.1 do relatório):

Há que se destacar recente pronunciamento desta Corte sobre o tema, em decisão de 01/02/2023, nos autos da Consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n.º 209.133-2/22, na qual se firmou entendimento acerca da utilização desses recursos com profissionais de educação, bem como a respeito do prazo de sua aplicação, in verbis:

1) É possível realizar pagamentos com recursos advindos dos royalties-educação previstos pela Lei Federal nº 7.990/89, com alteração posterior da Lei Federal nº 12.858/13, aos profissionais de educação em efetivo exercício, que podem ser analogicamente definidos por meio da previsão contida no art. 26, §1º, II, da Lei nº 14.113/20, por não se limitarem a profissionais do ensino básico, estando excluídos os demais.

2) Para fins de cumprimento do percentual de 75% a serem aplicados na Educação, na forma dos arts. 2º, §3º, e 4º da Lei nº 12.858/13, serão consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício financeiro em que houver o recebimento dos créditos, bem como os Restos a Pagar Processados e os Restos a Pagar Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa comprovada, para ambos, em 31/12. Além disso, este percentual deve ser preferencialmente aplicado no exercício de seu ingresso, admitindo-se, em caráter eventual, a aplicação parcial em outro exercício financeiro, a fim de permitir o seu uso mais eficiente, em consonância com o Plano Estadual ou Municipal de Educação. Em todo caso, devem ser providenciados pelo ente beneficiário: i) o uso de código de fonte royalties da Educação (75%) para o registro contábil preciso da apropriação dos ingressos desta receita; ii) a escrituração da disponibilidade de caixa dos recursos da fonte royalties da Educação em registro próprio e iii) movimentação em conta bancária específica, para viabilizar a identificação do montante vinculado à despesa obrigatória.

*Será sugerida, portanto, **Comunicação** na conclusão do presente processo, para que o gestor seja alertado quanto à referida decisão, salientando ainda que, embora esta se restrinja expressamente à parcela dos royalties previstos na Lei n.º 12.858/13 destinada à educação (75%), entende-se que alguns aspectos com reflexo nas Prestações*



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

de Contas de Governo devem ser estendidos à parcela destinada à saúde (25%).

Nesse sentido, deve-se observar para a parcela de 25% a ser destinada à saúde a metodologia de apuração para fins de verificação da aplicação dos recursos no exercício e, ainda, que o percentual deve ser preferencialmente aplicado no exercício de seu ingresso, admitindo-se, em caráter eventual, a aplicação parcial em outro exercício financeiro, de que decorrem providências a serem adotadas pelo ente beneficiário, a saber: i) o uso de código de fonte royalties da Saúde (25%) para o registro contábil preciso da apropriação dos ingressos desta receita; ii) a escrituração da disponibilidade de caixa dos recursos da fonte royalties da Saúde em registro próprio e iii) movimentação em conta bancária específica, para viabilizar a identificação do montante vinculado à despesa obrigatória.

Relativamente aos aludidos recursos, o relatório técnico (tópicos 8.1.2 e 8.1.2.1) demonstra que o Município recebeu, no exercício de 2023, o valor de R\$52.391.837,36, e **que a aplicação não obedeceu à proporção definida na Lei Federal nº 12.858/2013 para as áreas da saúde e educação**, conforme tabela elaborada pela unidade instrutiva:

| Aplicação de Recursos Conforme Lei Federal n.º 12.858/13 | |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| DESCRIÇÃO | Valor - R\$ |
| RECEITAS | |
| (A) Total das Receitas da Lei Federal n.º 12.858/13 (Tópico 8.1.2 – Linha C) | 52.391.837,36 |



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

| DESPESAS COM SAÚDE | |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------|
| (B) Parcela a ser aplicada na Saúde – 25,00% (A x 0,25) | 13.097.959,34 |
| (C) Despesas Pagas no exercício | 13.049.527,68 |
| (D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa | 0 |
| (E) Total das despesas consideradas em saúde (C + D) | 13.049.527,68 |
| (F) Percentual dos recursos aplicado em gastos com saúde (E/A) | 24,91% |
| (G) Parcela não aplicada no exercício (B – E) | 48.431,66 |

| DESPESAS COM EDUCAÇÃO | |
|----------------------------------------------------------------|----------------------|
| (B) Parcela a ser aplicada na Educação – 75,00% (A x 0,75) | 39.293.878,02 |
| (C) Despesas Pagas no exercício | 39.250.874,65 |
| (D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa | 0 |
| (E) Total das despesas consideradas em educação (C + D) | 39.250.874,65 |
| (F) Percentual dos recursos aplicado em educação (E/A) | 74,92% |
| (G) Parcela não aplicada no exercício (B – E) | 43.003,37 |

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça 136 (fl. 123), documentação contábil comprobatória – Peça 114 e Balancete contábil dos recursos de *Royalties* da Lei Federal 12.858/13 (Pré-sal) – Peça 115.

Sob o argumento de que “*as contas relacionadas aos recursos da Lei n.º 12.858/13, saúde (25%) e educação (75%), apresentaram saldos insuficientes, respectivamente nos totais de R\$ 668.869,71 - saúde (25%) e R\$1.796.192,53 - educação (75%), para cobrir os montantes dos recursos não aplicados até exercício.*” **a instância técnica tratou esta ocorrência como irregularidade**, como se observa na seguinte transcrição de sua análise:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

8.1.2.2 DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS CONFORME LEI FEDERAL N.º 12.858/13

Há que se salientar que, para efeito de controle de disponibilidade a partir de cotejamento com o resultado financeiro constante do Balancete apresentado no presente processo, devem ser considerados como "recursos não aplicados" apenas os saldos que deixaram de ser empenhados nos exercícios de referência, a fim de evitar distorção na apuração, uma vez que eventuais valores empenhados e não liquidados e/ou pagos (restos a pagar) podem estar evidenciados no passivo financeiro do Balancete, reduzindo os recursos disponíveis, a despeito de não terem sido computados como despesa aplicada nos respectivos exercícios.

| CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - SAÚDE | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| (A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G) | 48.431,66 |
| (B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa | 0,00 |
| (C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores | 587.212,75 |
| (D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C) | 635.644,41 |
| (E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete | -33.225,30 |
| (F) Insuficiência de caixa (D - E) | 668.869,71 |

| CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - EDUCAÇÃO | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| (A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G) | 43.003,37 |
| (B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa | 0,00 |
| (C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores | 1.850.755,09 |
| (D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C) | 1.893.758,46 |
| (E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete | 97.565,93 |
| (F) Insuficiência de caixa (D - E) | 1.796.192,53 |

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal – Peça 136 (fl. 123), documentação contábil comprobatória – Peça 114 e Balancete contábil dos recursos de Royalties da Lei Federal 12.858/13 (Pré-sal) – Peça 115.

Nota (Linha C): composição dos recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores, com base na despesa empenhada extraída das respectivas Prestações de Contas de Governo:

| Exercício | Valor - R\$ | |
|--------------|-------------------|---------------------|
| | SAÚDE | EDUCAÇÃO |
| 2018 | 29.564,92 | 988.694,75 |
| 2019 | 335.779,80 | 1.007.339,40 |
| 2020 | 865.355,90 | 0,30 |
| 2021 | -316.499,39 | 1.625.366,86 |
| 2022 | -626.988,48 | -1.770.646,22 |
| Total | 587.212,75 | 1.850.755,09 |



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Quanto aos saldos não aplicados dos recursos da Lei n.º 12.858/13, com base na apuração realizada e nas informações apresentadas pelo Município em seu balancete, observa-se saldo acumulado a aplicar de R\$ 2.529.402,87 composto pelos montantes de R\$ 635.644,41 – saúde (25%), e R\$ 1.893.758,46 – educação (75%).

Entretanto, as contas relacionadas aos recursos da Lei n.º 12.858/13, saúde (25%) e educação (75%), **apresentaram** saldos insuficientes, respectivamente nos totais de R\$ 668.869,71 - saúde (25%) e R\$ 1.796.192,53 - educação (75%), para cobrir os montantes dos recursos não aplicados até exercício.

A disponibilidade de caixa em montante insuficiente para suportar a aplicação dos recursos legalmente vinculados configura falha grave, em razão do descontrole da movimentação financeira e da ausência de prestação de contas de recursos, o que impossibilita o atendimento ao § 3º, art. 2º da Lei 12.858/13 e descumpre os mandamentos legais previstos no art. 8º, parágrafo único e art. 50, inc. I da LC n.º 101/00.]

Esse fato será objeto de Irregularidade e Determinação n.º 3.

Neste ponto o Ministério Público de Contas **NÃO acompanhará a proposta do d. corpo técnico no sentido de qualificar o fato como irregularidade**, conforme exposição a seguir:

Como é cediço, 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%) está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº6277, protocolada em 04.12.2019.

De nossa parte, desde os pareceres emitidos para as contas de governo do Estado e dos municípios relativas ao exercício financeiro de



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

2019 (primeiro exercício da real possibilidade da utilização de tais recursos na execução orçamentária, haja vista que os ingressos financeiros se deram a partir do final do exercício de 2018), **sustentamos que a inobservância aos preceitos da Lei Federal nº 12.858/2013 não era motivo suficiente para a reprovação das respectivas contas**, pois não encontramos razões que justificassem a qualificação da conduta como irregularidade, senão vejamos:

Primeiro, consideremos a ADI 6277. Nesta ação, intentada pelo Governador à época contra o artigo 2º, inciso II e §§ 1º e 3 da Lei Federal nº12.858/13, a relatora, Sua Excelência a Ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber, em nenhum momento de seu despacho inicial fundamenta a opção pelo rito abreviado do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 no descabimento do pedido ou na plausibilidade da constitucionalidade da lei vergastada. 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”*.

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/1988), fato que aponta para a inconstitucionalidade formal da Lei nº 12.858/2013.



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

Terceiro, por ser igualmente plausível a alegação de desrespeito ao postulado federativo (arts. 1º, 18 e 20, §1º, da CRFB/1988), a atrair a inconstitucionalidade material da referida lei.

Sendo assim, diante da plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade (tanto formal como material) da Lei nº 12.858/2013 - apesar de a eficácia desta não ter sido suspensa pelo STF -, 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, **não é razoável nem proporcional que se qualifique o fato descrito neste tópico como irregularidade.**

Essas são algumas razões que levam o Ministério Público de Contas a opinar pela indisponibilidade de caixa dos recursos da Lei Federal nº 12.858/13 - saúde como **impropriedade** nas contas, sem prejuízo da **determinação** sugerida pela instância instrutiva.

Em face do acima exposto, o Parquet de Contas, com as devidas vênias, não pode concordar com a conclusão da instância técnica, visto que não há evidências, neste processo, da ocorrência de dolo e/ou má fé, desvio de finalidade dos recursos e, ainda, em homenagem ao princípio da razoabilidade.



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

Dessa forma, o Ministério Público de Contas não considerará a falha apontada como irregularidade insanável a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, e se posiciona pela conversão do fato de “irregularidade” grave para “impropriedade”, acompanhando a determinação nos termos propostos pela instância instrutiva a fim de que se adote medidas de controle financeiro para garantir que a disponibilidade de caixa de recursos legalmente vinculados da Lei Federal nº 12.858/13 seja escriturada em montante suficiente para suportar a finalidade específica da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, conforme § 3º, art. 2º, da Lei nº 12.858/13 c/c art. 8º, parágrafo único e art. 50, inciso I da LC 101/00.

5.3.2 Aplicação dos recursos recebidos dos leilões dos volumes excedentes à cessão onerosa da exploração de petróleo e gás natural - 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

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 informa, nos tópicos 8.1.3 e 8.1.3.1, que **não** ocorreu arrecadação dos recursos previstos na Lei Federal nº13.885/19 e segundo o Modelo 7 – Aplicação de Recursos da Cessão Onerosa (Peça 121), os recursos recebidos em exercícios anteriores já foram aplicados, não restando valores para o exercício em análise.

6 Repasse financeiro para o Poder Legislativo

6.1 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Dessa forma, conforme previsto no artigo 29-A da Constituição Federal, o total da despesa do Legislativo 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.

6.2 Apuração do repasse para o Poder Legislativo

De acordo com o artigo 29-A, § 2º da CRFB, 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 8.3.1 e 8.3.2), o Poder Executivo respeitou o limite de repasse ao Poder Legislativo, estabelecido no artigo 29-A, §2º, inciso I da CRFB/88, bem como a regra insculpida no artigo 29-A, §2º, inciso III da CRFB, haja vista a devolução de recursos, pela Câmara Municipal ao Executivo, da ordem de R\$6.644.399,20, indicando que o montante repassado foi mais que suficiente para o cumprimento das atividades do Legislativo local.

7 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 nº 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;



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

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, 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 nº8.429/1992).

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 nº 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



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

Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

No tópico 8.6, no quadro elaborado pela instância instrutiva, constatou-se o atendimento ao disposto no art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c art. 5º, inciso XXXIII da CFRB e art. 6º da Lei Federal nº12.527/11.

8 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;



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

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

CONSIDERANDO que as Contas de Governo dos Chefes do Poder Executivo do Município de Duque de Caxias, referentes ao exercício de 2023, **não 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 nestes 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



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

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:**

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo de Duque de Caxias, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor **WILSON MIGUEL DOS REIS**, referentes ao exercício de **2023**, em face das **IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES** a seguir relacionadas ao atual Prefeito, para que, sendo o caso, determine o cumprimento aos agentes competentes da administração municipal, observadas as sugestões de encaminhamento.

8.1 Irregularidades

IRREGULARIDADE Nº 1

A abertura de crédito adicional foi realizada sem autorização legislativa, não sendo observado o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Observar o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal na abertura de créditos adicionais, garantindo a existência de leis autorizativas prévias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

IRREGULARIDADE Nº 2

Abertura de crédito adicional com base em excesso de arrecadação, sem o excesso apurado na respectiva fonte de recurso, configurando abertura de crédito sem indicação dos recursos correspondentes, descumprido o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 2

Observar o montante efetivamente existente do excesso de arrecadação quando da abertura de créditos adicionais com esta fonte de recurso, em cumprimento ao disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE Nº 3

Violação ao disposto no inciso XII, art. 167 da Constituição Federal quanto à destinação de recursos do Plano Previdenciário para pagamento de despesas distintas ao respectivo fundo, c/c a violação ao disposto no § 1º, art. 43 da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), no que se refere à transferência de recursos vinculados à previdência municipal do fundo especial previdenciário para a conta única do Tesouro Municipal.

DETERMINAÇÃO Nº 3

- 3.1 Abster-se de utilizar recursos previdenciários do RPPS em desacordo com a vedação do inc. XII, art. 167 da CF, c/c § 1º, art. 43 da LC nº101/00.
- 3.2 Promova o ressarcimento de todos os recursos resgatados sob o fundamento dos artigos 8º e 48 da Lei Municipal nº 3.350/2023,



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

aplicando atualização monetária equivalente à meta atuarial definida pelo RPPS.

8.2 Improriedades

IMPROPRIEDADE Nº 1

Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 4

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

IMPROPRIEDADE Nº 2

Não cumprimento das metas de resultados estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 5

Aprimorar o planejamento, de forma a cumprir as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em face do que estabelece o inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00.



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

IMPROPRIEDADE Nº 3

O Município inscreveu despesas em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

DETERMINAÇÃO Nº 6

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

IMPROPRIEDADE Nº 4

O valor total das despesas na Função 12 – Educação, evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, diverge do registrado pela contabilidade do Município.

DETERMINAÇÃO Nº 7

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ nº 281/17.



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

IMPROPRIEDADE Nº 5

Inconsistência na apropriação dos recursos oriundos de compensações financeiras (royalties e participação especial) nos respectivos códigos de receitas previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, com reflexo no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10, da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 8

Observar a correta apropriação dos recursos de compensações financeiras (royalties e participação especial) nos códigos de receita previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

IMPROPRIEDADE Nº 6

A disponibilidade de caixa dos recursos da Lei nº 12.858/13 – educação (75%) e saúde (25%), não apresentou saldo suficiente para cobrir os montantes dos recursos legalmente vinculados não aplicados até o exercício, impossibilitando o atendimento ao § 3º, art. 2º da Lei nº 12.858/13 e descumprindo os mandamentos legais previstos no art. 8º, parágrafo único e art. 50, inc. I da LC 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 9

Adote medidas de controle financeiro para garantir que a disponibilidade de caixa de recursos legalmente vinculados da Lei nº 12.858/13 – educação (75%) e saúde (25%), seja escriturada em montante suficiente para suportar



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

a finalidade específica da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, conforme § 3º, art. 2º, da Lei nº 12.858/13 c/c art. 8º, parágrafo único e art. 50, inc. I da LC 101/00.

8.3 Demais propostas

II – COMUNICAÇÃO, com fulcro no inciso I do artigo 15 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 338/23, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de DUQUE DE CAXIAS, 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.

III – COMUNICAÇÃO, com fulcro no inciso I do artigo 15 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 338/23, a atual Prefeito Municipal de DUQUE DE CAXIAS, para que seja alertado:

a) quanto ao **déficit financeiro de R\$279.561.620,78** apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº101/00;



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

b) quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ nº 104.537-4/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da metodologia de apuração do cumprimento da norma prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser aplicada no último ano de mandato dos titulares de Poder;

c) quanto às decisões deste Tribunal, proferidas no bojo dos Processos TCE-RJ nº 209.516-6/21 e 208.708-6/22, que firmaram entendimentos desta Corte acerca das despesas com recursos das compensações financeiras (*royalties*) previstas na Lei Federal nº 7.990/89, assim como da **modulação de seus efeitos**, incidentes a partir do exercício de 2024, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2025, considerando, ainda, que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos campos de produção de grande volume de extração e alta rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações;

d) quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ nº 209.133-2/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da utilização dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13 (pré-sal), bem como sobre o período para aplicação destes recursos;

e) quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2025, a serem apresentadas em 2026, as receitas patrimoniais (recursos arrecadados pelo Município a título de outorga decorrente de concessão de serviço público à iniciativa privada) não integram



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

a base de cálculo do duodécimo repassado pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais de que trata o art. 29-A da CF/88;

f) quanto ao fato de que, a partir do exercício de 2025, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2026, os gastos com pessoal inativo e pensionistas efetuados pelo Poder Legislativo Municipal serão incluídos no limite de repasse do Poder Executivo, conforme Emenda Constitucional nº 109/21, que altera o artigo 29-A da Constituição Federal, com vigência a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de sua publicação;

g) quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratadas nos tópicos **8.5.2, 8.5.3 e 8.5.4** do relatório técnico, até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, mencionados no tópico **8.5.5** do relatório técnico, de forma a atender o estabelecido no artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas;

h) quanto à necessidade de solução, até o final de seu mandato, dos problemas apurados no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal e da administração indireta, tratados nos tópicos 8.7.1 a 8.7.3, de forma a atender ao estabelecido no artigo 37, incisos II, V e IX da Constituição Federal, às decisões do STF sobre o tema e à legislação acerca da contratação de prestação de serviços contínuos, cientificando-o de que, caso contrário, este Tribunal poderá



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

pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas, conforme art. 2º-C da Deliberação TCE-RJ nº 285/18;

i) quanto ao adequado cumprimento das decisões emanadas por esta Corte no que tange às medidas a serem implementadas a fim de assegurar o cumprimento das metas de universalização estabelecidas para 2033 no Novo Marco do Saneamento, conforme descritas nos Processos TCE-RJ nº 243.403-3/23 e 254.138-9/23, sob pena de ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário por parte deste Tribunal;

IV - COMUNICAÇÃO, com fulcro no inciso I do artigo 15 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 338/23, ao atual titular do Poder Legislativo de **DUQUE DE CAXIAS**, para que tome ciência de que, a partir do orçamento anual do exercício de 2025, a base de cálculo de receitas que compõem o repasse de duodécimo ao Poder Legislativo municipal, na forma prevista pelo art. 29-A da CF, não deverá ser composta com as receitas patrimoniais (recursos arrecadados pelo Município a título de outorga decorrente de concessão de serviço público à iniciativa privada).

V - EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao **Ministério Público**, para ciência da decisão proferida no presente processo.

Em 28 de outubro de 2024.

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