

ACÓRDÃO Nº 071142/2024-PLEN

1 PROCESSO: 203816-8/2024

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS

5 RELATOR: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **CONHECIMENTO** com **ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO** e **COMUNICAÇÃO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 36

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 9 de Outubro de 2024

Marcio Henrique Cruz Pacheco

Relator

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

PROCESSO: TCE-RJ Nº 203.816-8/24

ORIGEM: PREFEITURA DUQUE DE CAXIAS

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

OBSERVAÇÃO: REPRESENTAÇÃO EM FACE DO CONTINGENCIAMENTO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FUNÇÃO GOVERNO SAÚDE DA PREFEITURA DE DUQUE DE CAXIAS.

EMENTA. REPRESENTAÇÃO EM FACE DO CONTINGENCIAMENTO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DOS CRITÉRIOS DE RISCO E MATERIALIDADE. ARQUIVAMENTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. COMUNICAÇÃO.

Versam os autos sobre expediente encaminhado pelo OF. 2.^a PJ/SAÚDE Nº 050/2024, da 2.^a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Região Metropolitana, cadastrado originariamente como pedido e, posteriormente, convertido em Representação¹, por meio do qual o Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, reitera a o OF. 2.^a PJ/SAÚDE Nº 45/2023, nos seguintes termos:

Cumprimentando-o, sirvo-me do presente para reiterar nosso ofício 2.^a PJ/Saúde n. 045/2023, que encaminha cópia da Informação Técnica n. 1059-2020 e da Informação Técnica n. 1374-2022, a fim de que adote as providências cabíveis no âmbito do controle externo, tendo em vista a demonstração do contingenciamento da dotação orçamentária da Função de Governo Saúde da Prefeitura de Duque de Caxias, especialmente acerca do impedimento da utilização de dotações da saúde no montante de R\$ 343.515,20 em 2017 e R\$ 2.525.612,63 em 2018, em afronta ao positivado nos artigos 7º e 28 da Lei Complementar Federal n.º 141/2012.

¹ Por Despacho, em 15.02.24, a Chefia do Gabinete da Presidência determinou que o então Doc. TCE-RJ nº 2.220-0/24 fosse convertido em processo de Representação, com posterior distribuição a Relator (peça 7).

Cumprе destacar que, em consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – SCAP, foi possível identificar que o OF. 2ª PJ/SAÚDE Nº 45/2023, ora reiterado, foi cadastrado neste Tribunal sob a natureza Comunicação e formalizado através do Doc. TCE-RJ nº 3.849-7/23. Após autuado, esta Corte analisou os critérios de seletividade e concluiu que a matéria não preencheu os requisitos mínimos necessários a justificar a deflagração de ação de controle pelo Tribunal de Contas. Em decorrência, efetuado o registro analítico das informações nos bancos de dados utilizados por este Tribunal, o Doc. TCE-RJ nº 3.849-7/23 foi arquivado².

Nesse passo, considerando que o presente OF. 2ªPJ/SAÚDE Nº 050/2024 reitera o OF. 2ª PJ/SAÚDE Nº 45/2023, a Coordenadoria de Gestão de Processos e Documentos – CGP sugeriu *“seja dada ciência ao requerente, que esta Corte, na ocasião do primeiro ofício, efetuou registro analítico das informações comunicadas em banco de dados acessível à SGE, bem como às suas Subsecretarias e Coordenadorias-Gerais vinculadas”*, propondo, então, *“o envio do presente ao GAP para ciência e elaboração de resposta ao Órgão requerente”* (peça 6).

Posteriormente, remetidos os autos ao Gabinete da Presidência para prosseguimento, foi expedido despacho com determinação de encaminhamento do feito à Coordenadoria de Gestão Documental e Distribuição - CGD, para conversão do presente em Representação, com posterior distribuição a Relator (peça 7).

O processo foi distribuído para minha relatoria em 15.02.24, conforme certidão emitida pelo Núcleo de Distribuição da Secretaria-Geral da Presidência – NDP na mesma data (peça 9). Em 12.03.24, proferi despacho saneador encaminhando os autos ao NDP para remessa à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, com posterior vistas ao Ministério Público de Contas – MPC (peça 10).

Em prosseguimento, o feito foi remetido inicialmente à SUB-Seguridade, que o teor do Ato Normativo nº 206/21, sugeriu o encaminhamento do presente à SUB-Contas. Assim, a instrução técnica ficou a cargo da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal - CSC-Municipal, que sugeriu o conhecimento da Representação, arquivamento do

² Com fulcro no art. 6º, III, da Portaria SGE nº 04/23.

processo sem resolução do mérito e comunicação do Representante, conforme a proposta de encaminhamento que transcrevo a seguir (peça 16):

- 1. CONHECIMENTO** desta Representação, uma vez presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade previstos nos termos do art. 109 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado por meio da Deliberação TCE-RJ n.º 338/23;
- 2. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO**, tendo em vista a ausência dos critérios de risco e materialidade, previstos no artigo 111 do RITCERJ;
- 3. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Representante, a fim de que tome ciência da decisão desta Corte;

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer de 09.06.24 (peça 19), acompanhou a instrução da proeminente Unidade de Auditoria.

Por fim, em 18.06.24, os autos foram distribuídos para minha relatoria, conforme certidão do Núcleo de Distribuição da Secretaria-Geral da Presidência constante da peça 20.

Eis o Relatório.

Inicialmente, rememoro que o Representante traz ao conhecimento desta Corte de Contas indícios da ocorrência de contingenciamento da dotação orçamentária da Função Governo Saúde da Prefeitura de Duque de Caxias, sem a devida justificativa, especialmente da utilização de dotações no montante de R\$ 343.515,30 (trezentos e quarenta e três mil e quinhentos e quinze reais e vinte centavos) em 2017 e R\$ 2.525.612,63 (dois milhões, quinhentos e vinte e cinco mil e seiscentos e doze reais e sessenta e três centavos) em 2018, em descumprimento ao disposto nos artigos 7º e 28 da Lei Complementar Federal nº 141/12, fato que provocou atrasos nos pagamentos dos servidores efetivos naqueles exercícios, bem como no ano de 2019.

Verifico que esta Representação preenche os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do RITCERJ, já que: **(i)** é inequívoca a legitimidade do MPRJ; **(ii)** é matéria de competência deste Tribunal, tendo em vista ser atinente a vedação de limitação de empenho e a movimentação financeira que comprometam a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde considerando-se o preceituado nas determinações dispostas nos artigos 7º e 28 da Lei Complementar Federal nº 141, de 13.01.12; **(iii)** o responsável pela prática da suposta irregularidade é agente público integrante de órgão sujeito à jurisdição desta

Corte de Contas; **(iv)** a peça inicial foi redigida de forma clara e objetiva, contém informações sobre o fato, a autoria e as circunstâncias de eventual irregularidade apontada, e **(v)** a causa de pedir da peça inicial não evidencia interesse exclusivamente privado.

Deste modo, em consonância com as Instâncias Técnicas que me antecederam, entendo que a Representação deve ser conhecida.

Ultrapassado o juízo de admissibilidade, passo ao exame dos critérios que condicionam a apreciação do mérito da presente Representação, nos moldes do art. 111³ do RITCERJ.

Nesse ponto, importa ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, assim como os demais tribunais de contas, na sua função constitucional do controle externo dos recursos públicos teve as suas competências ampliadas, por meio do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Federal nº 101/00), cabendo a ele, entre outras novidades, o dever de exercer o acompanhamento periódico da execução orçamentária e da gestão fiscal dos entes federativos sob sua jurisdição, com o objetivo de verificar a evolução anual dos gastos públicos na persecução do atingimento das metas fiscais pré-estabelecidas nos instrumentos de planejamentos orçamentários, onde o equilíbrio entre as receitas auferidas e as despesas executadas (equilíbrio orçamentário) tornou-se elemento imprescindível para a administração dos gestores públicos.

Nesse cenário, a LRF trouxe como importante mudança a figura do contingenciamento das despesas, um dever legal conferido aos Entes públicos, com o objetivo de assegurar o equilíbrio orçamentário, de limitar determinadas despesas, com exceção das despesas obrigatórias, em virtude da indisponibilidade de recursos.

Na condução da ferramenta do contingenciamento, disciplina o art. 9º da LRF que, caso a realização da receita, a cada bimestre, não se comporte como o esperado, trazendo risco ao cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e Ministério Público devem promover limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

³ Art. 111- A análise do mérito da denúncia ou representação dependerá, ainda, da presença dos critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, segundo avaliação do Tribunal.

Com efeito, é peremptório a este Tribunal perseguir os fatos, a fim de concluir se os apontados contingenciamentos das despesas referentes a pagamentos de pessoal na área da saúde ocorridos nos exercícios de 2017 a 2019 no Município de Duque de Caxias ocorreram de acordo com as regras dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que despesas obrigatórias, como o pagamento dos servidores públicos, não devem ser bloqueadas.

É sabido que diante da frustração de receitas é necessário que o Ente público, como impositivo legal, segure os gastos para equilibrar o resultado primário (diferença entre as receitas primárias arrecadadas e as despesas primárias executadas) estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim honrar com os seus compromissos anuais, dentre os quais, os pagamentos dos servidores públicos, que são considerados despesas de natureza obrigatória.

Nessa linha de pensamento, a Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal - CSC-Municipal, limitando-se à sua área de competência, de acordo com apurado nas Prestações de Contas de Governo Municipal de Duque de Caxias dos exercícios de 2017, 2018 e 2019 (processos TCE-RJ nºs 219.138-3/18 – 2017, 212.815-6/19 – 2018 e 218.296-1/20 - 2019), no que diz respeito especificamente ao tópico relacionado à Saúde, demonstrou que naqueles exercícios houve o cumprimento dos gastos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, da seguinte forma (peça 16):

Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	2017	2018	2019
Total de Receitas (Base de Cálculo - Saúde)	1.345.452,00	1.542.955.856,00	1.543.040.824,14
Total das Despesas Consideradas para fins de Limite Constitucional	269.247.247,00	269.609.976,00	248.265.378,27
Percentual Aplicado no Exercício	20,02%	17,46%	16,09%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados nos Processos de Prestação de Contas do Município de Duque de Caxias, referente aos exercícios de 2017 (Processo TCE-RJ nº 219.138-3/2018), 2018 (Processo TCE-RJ nº 212.815-6/2019) e 2019 (Processo TCE-RJ nº 218.296-1/2020).

Da análise do quadro, verifica-se que o Município de Duque de Caxias cumpriu o limite mínimo que trata o inciso III, § 2º do art. 198 da Constituição Federal, estabelecido em 15% pelo art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Portanto, em sede de prestação de contas, será verificado o atingimento do mínimo constitucional, bem como a pertinência das despesas que nele foram consideradas, em atendimento aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Em acréscimo, a Unidade de Auditoria, mediante pesquisa realizada por meio do Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - SCAP, informou que não constatou procedimento de auditoria que fosse capaz de identificar despesas que sofreram limitação de

empenho e movimentação financeira, conforme estabelecido no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/00).

Outro apontamento da CSC-Municipal, tomando por base os parâmetros utilizados no tópico da Saúde nas respectivas Prestações de Contas de Governo supracitadas, foi quanto à questão da imaterialidade do valor envolvido, já que os empenhos com informação de **bloqueio no exercício de 2017 (R\$ 343.515,20) representou 0,13%** do total das despesas consideradas para fins de limite constitucional do Município, no mesmo exercício; e, no **exercício de 2018 (R\$ 2.525.612,63)** os empenhos com informação de **bloqueio representou 0,94%** do total das despesas consideradas para o cálculo do limite naquele exercício.

Diante desses argumentos, a Instância Instrutiva entendeu não estarem presentes os critérios de risco e materialidade descritos no RITCERJ, no seu art. 111, necessários para a análise de mérito desta Representação, entendimento seguido pelo *Parquet* de Contas, **o qual me alinho**, uma vez que os referidos bloqueios ocorridos nos exercícios de 2017 e 2018 relacionados aos pagamentos dos servidores efetivos da função saúde, R\$343.515,20 (trezentos e quarenta e três mil e quinhentos e quinze reais e vinte centavos) e R\$ 2.525.612,63 (dois milhões, quinhentos e vinte e cinco mil e seiscentos e doze reais e sessenta e três centavos), respectivamente, de maneira geral, **não afetaram o cumprimento do percentual mínimo de 15% com gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, tendo o Município de Duque de Caxias aplicado 20,02% em 2017 e 17,16% em 2018 em saúde, sem contar que os valores envolvidos não representaram 1% do total das despesas consideradas para o cálculo do limite referenciado**, conforme já apontado anteriormente.

Face o exposto, manifesto-me **DE ACORDO** com o proposto pela competente Unidade de Auditoria e pelo ilustre Ministério Público de Contas. Assim,

VOTO:

I. Pelo **CONHECIMENTO** desta Representação, por se encontrarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109⁴ do RITCERJ;

II. Pelo **ARQUIVAMENTO DOS AUTOS SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO**, tendo em vista a ausência dos critérios de risco e materialidade, à luz do disposto no art. 111, § 5º⁵, do RITCERJ;

III. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito do Município de Duque de Caxias, nos termos do art. 15, I⁶, do RITCERJ, a fim de que tome ciência desta decisão;

IV. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pela respectiva unidade de Controle Interno, para ciência acerca dos fatos narrados e adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 111, § 5º, do RITCERJ;

V. Pela **COMUNICAÇÃO** ao Representante, a fim de que tome ciência da decisão desta Corte, nos termos do art. 15, I, c/c art. 110⁷ do RITCERJ.

CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO

Documento assinado digitalmente

⁴ Art. 109 - São requisitos de admissibilidade de representação:

I - ser proposta por um dos legitimados previstos no art. 108;

II - referir-se a matéria de competência do Tribunal;

III - referir-se a órgão ou entidade sujeito à sua jurisdição;

IV - ser redigida em linguagem clara e objetiva;

V - conter informação sobre o fato, as circunstâncias e os elementos de convicção;

VI - estar acompanhada de prova ou suficiente indício concernente à ilegalidade ou irregularidade.

Parágrafo único- Não será admitida representação que verse sobre interesse exclusivo do particular.

⁵ Art. 111. A análise do mérito da denúncia ou representação dependerá, ainda, da presença dos critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, segundo avaliação do Tribunal.

§ 5º Caso entenda que a denúncia ou a representação não cumpre critério de risco, materialidade, relevância ou oportunidade, o Tribunal arquivará o processo sem exame do mérito e cientificará o órgão jurisdicionado e a respectiva unidade de controle interno acerca dos fatos nela referidos, para adoção das providências cabíveis.

⁶ Art. 15. O chamamento ao processo do responsável, ou interessado, far-se-á por meio das seguintes modalidades de comunicação processual, conforme o caso:

I - Comunicação: ato pelo qual o Tribunal determina ao responsável, com força coercitiva, o cumprimento de diligência, o encaminhamento de documentos ou a apresentação de esclarecimentos para saneamento do feito, bem como dá ciência das suas decisões;

⁷ Art. 110. O Tribunal dará ciência da decisão proferida ao representante.