



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

PARATY

EXERCÍCIO DE 2023

RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA

PLENÁRIO

VOTO GCSMVM

PROCESSO TCE-RJ Nº 212.854-5/24

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2023

RESPONSÁVEL: SR. LUCIANO DE OLIVEIRA VIDAL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2023.

VERIFICAÇÃO INICIAL, POR PARTE DAS INSTÂNCIAS INSTRUTIVAS, DA OCORRÊNCIA DE DUAS IRREGULARIDADES. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO.

COMUNICAÇÃO NOS MOLDES DO ART. 64, §1º DO REGIMENTO INTERNO. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS E ESCLARECIMENTOS POR PARTE DO RESPONSÁVEL.

AFASTAMENTO DAS IRREGULARIDADES INICIALMENTE APONTADAS PELA INSTÂNCIA TÉCNICA. FALHA RELACIONADA COM A AUSÊNCIA DE ENCAMINHAMENTO DE LEIS AUTORIZATIVAS ESPECÍFICAS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS, NOS TERMOS DO INCISO V DO ARTIGO 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM DESACORDO COM A DELIBERAÇÃO TCE-RJ N.º 285/18. AUSÊNCIA SUPRIDA NOS AUTOS PELA ESPECIALIZADA DE CONTAS, O QUE AFASTA A RESSALVA PROPOSTA. OCORRÊNCIA DE DESPESAS CLASSIFICADAS NA FUNÇÃO 10 – SAÚDE QUE NÃO PERTENCEM AO EXERCÍCIO, EM DESACORDO COM ARTIGO 7º DA LEI COMPLEMENTAR N.º 141/12 C/C COM INCISO II DO ARTIGO 50 DA LRF.

**EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS
CONTAS COM RESSALVA, DETERMINAÇÃO E
RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO ATUAL RESPONSÁVEL
PELO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO
ATUAL PREFEITO. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PRESIDENTE DA
CÂMARA MUNICIPAL. ARQUIVAMENTO.**

Versam os autos sobre processo da Prestação de Contas de Governo do chefe do Poder Executivo do Município de **Paraty**, que abrange as contas do Poder Executivo relativa ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, **Sr. Luciano de Oliveira Vidal**, pelo período de 01/01/2023 a 31/12/2023, ora submetida à análise desta Corte para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos (SCAP), constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 18/04/2024, encaminhada em meio eletrônico, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 285/2018. Dessa forma, considerando que o envio ocorreu no interregno de 60 dias a contar da abertura da sessão legislativa (19/02/2024), sua remessa foi tempestiva, considerando o disposto no art. 6º da referida Deliberação, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 325/21.

Inicialmente, o Corpo Instrutivo, por meio da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal (CSC-MUNICIPAL), procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, constatando a ausência de elementos necessários à análise, impossibilitando a verificação das normas legais e constitucionais que devem ser cumpridas pelo Município, o que culminou na expedição do ofício PRS/SSE/CGC nº 17118/24 com base no art. 7-A da Deliberação TCE nº 285/18 para que o jurisdicionado encaminhasse os elementos faltantes.

Em atenção ao ofício supramencionado, o jurisdicionado encaminhou o documento TCE-RJ nº 19.409-9/24, recepcionado em 22/08/2024.

Em continuidade, o Corpo Instrutivo, conforme informação de 03/02/2025, em sua conclusão preliminar, frente às irregularidades a seguir apresentadas, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo de Paraty, com **irregularidades, impropriedades, determinações e recomendação:**

IRREGULARIDADE Nº 1

Reabertura do crédito adicional autorizado com base em Lei promulgada no exercício anterior, sem a comprovação de saldo da dotação orçamentária, descumprindo o previsto no artigo 167, § 2º, da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE Nº 2

Não foi encaminhada lei autorizativa da operação de crédito realizada pelo município, não sendo possível verificar se a operação encontra-se dentro do limite estabelecido contratualmente.

A instrução da Especializada sugeriu, também, comunicações ao atual Prefeito, atual titular do Poder Legislativo e responsável pelo órgão central de controle interno do Poder Executivo municipal, bem como expedição de ofício ao Ministério Público.

A Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal (SUB CONTAS) e a Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) concordaram com a proposição manifestada pela instância técnica.

Em parecer de 10/02/2025, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Dr. Henrique Cunha de Lima, corroborou com a emissão preliminar de parecer prévio contrário à aprovação das contas, em razão da irregularidade e determinação apontadas pelo corpo instrutivo, introduzindo em seu parecer, algumas observações adicionais.

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática proferida em 18/02/2025, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso este assim entendesse necessário, em cumprimento ao art. 64, § 1º do Regimento Interno desta Corte.

Em atenção à citada decisão, o responsável encaminhou de forma **tempestiva** novos elementos, os quais foram protocolizados no Documento TCE-RJ nº 4.277-9/2025.

Em nova manifestação, de **28/03/2025**, o Corpo Instrutivo afastou as duas irregularidades, convertendo-se a impropriedade apontada na instrução preliminar em ressalva, o que culminou na sugestão de emissão de **parecer prévio favorável**.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em parecer exarado em 31/03/2025, concordou com a análise técnica e, ao final, também opinou pela emissão de **parecer prévio favorável**.

Conclusos os autos ao gabinete, houve a publicação de pauta especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, nos moldes preconizados pelo art. 269, *caput* §3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

É O RELATÓRIO.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No Brasil, o controle da gestão pública ostenta *status* constitucional e é apresentado em três planos distintos: o interno, no âmbito de cada órgão ou instituição; o externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas; e o social, pela sociedade em geral.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro representa um fundamental instrumento de controle externo e técnico sobre a gestão pública. Por meio das diversas funções atribuídas, essa Corte atua com o escopo de permitir o contínuo aperfeiçoamento e a modernização do planejamento e da execução das ações estatais, com vistas a implementar medidas que, em última análise, incrementem a qualidade de vida da população.

Dentre os diversos mecanismos de que o Tribunal de Contas dispõe para fiscalizar a Administração do Estado está a emissão de parecer prévio na prestação de contas anual de governo.

A prestação de contas, genericamente considerada, exsurge da natural responsabilidade daquele que administra coisa de outrem. Esse dever de prestar contas é ainda mais manifesto quando se está diante da administração de recursos públicos, que envolve vultosas quantias de indetermináveis pessoas. A prestação de contas é o meio pelo qual o povo, enquanto verdadeiro titular da coisa pública, pode acompanhar e exercer seu controle social sobre a gestão pública. Nesse contexto, a prestação de contas revela-se como imperativo decorrente do exercício de função pública, conforme explicita o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República:

Art. 70. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Na prestação de contas anual de governo que é apresentado e examinado o desempenho geral das contas públicas no exercício financeiro. Tal análise se dá de forma macroscópica, com fulcro no exame da conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias.

Definido o objeto da presente prestação de contas governo, notadamente uma visão geral acerca dos resultados obtidos pelo Município no exercício de 2023, cabe esclarecer que a análise empreendida por este Tribunal de Contas culmina em parecer prévio, técnico e imparcial, que posteriormente será direcionado à Câmara Municipal para fins de julgamento político e definitivo.

Com enfoque propriamente na prestação de contas do exercício de 2023 e com base nos elementos trazidos aos autos, complementados pelas conclusões do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas, que podem ser considerados parte integrante deste voto naquilo que com este não conflite, passa-se a destacar os principais aspectos pertinentes à presente Prestação de Contas do Governo Municipal de **Paraty**, que embasarão a emissão de parecer prévio, que deve ser conclusivo de modo a oferecer à Casa Legislativa os elementos técnicos necessários para o julgamento das contas do Prefeito.

1. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E FISCAIS

De acordo com o art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64, os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro¹, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo seus Anexos e quadros demonstrativos. Além disso, compõe o rol de demonstrativos as Notas Explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas.

Essas demonstrações possuem o propósito de representar, de maneira estruturada, a situação patrimonial, financeira e do desempenho da entidade, devendo proporcionar informações úteis para subsidiar a tomada de decisão e a prestação de contas e responsabilização (*accountability*) da entidade quanto aos recursos que lhe foram confiados, motivo pelo qual fazem parte dos documentos de encaminhamento obrigatório a esta Corte para fins de emissão de parecer prévio.

A padronização desses demonstrativos é atualmente atribuição da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), haja vista sua competência prevista na Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) no que tange à consolidação das contas públicas nacionais, bem como a competência estabelecida pela Lei Federal nº 10.180/2001 na condição de órgão central dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Administração Financeira Federal.

¹ No caso do Balanço Financeiro, muito embora não haja sua previsão nas NBC TSPs, o demonstrativo é de elaboração e publicação obrigatória por força da Lei Federal nº 4.320/64

Neste sentido, as atuais estruturas das demonstrações contábeis foram atualizadas pela Portaria STN nº 438/12, em consonância com os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Desta forma, além da Legislação supramencionada, os Demonstrativos Contábeis, também conhecidos como Demonstrações Financeiras, devem ser elaborados à luz da 9ª edição² do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) que, por sua vez, realizam sua abordagem à luz das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade³.

Já os demonstrativos fiscais permitem analisar opções de política fiscal, definir essas políticas e avaliar os seus impactos, bem como determinar o impacto sobre a economia e comparar os resultados fiscais nacional e internacionalmente. O foco é sobre a avaliação do impacto sobre a economia, no âmbito da estrutura conceitual das estatísticas macroeconômicas.

Em âmbito nacional, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e determina que os entes nacional e subnacionais deverão elaborar e publicar o Anexo de Riscos Fiscais e o Anexo de Metas Fiscais. Ambos acompanham a Lei de Diretrizes Orçamentárias e contém a previsão fiscal para os diversos itens relacionados com as Estatísticas de Finanças Públicas (EFP).

Além disso, no intuito de assegurar a transparência⁴ dos gastos públicos e o atingimento das metas fiscais pactuadas, são elaborados e publicados o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), em regra, com periodicidade bimestral e quadrimestral, respectivamente.

É por meio destes demonstrativos que se afere o cumprimento das metas fiscais destinadas a controlar o endividamento sustentável da máquina pública e a manutenção do equilíbrio fiscal por meio das metas e dos resultados primário e nominal, dos limites de operações de crédito e da dívida consolidada líquida. Além disso, é possível verificar os limites de gastos com pessoal, o cumprimento de aplicação mínima em saúde e educação, dentre outros.

² Edição válida para o exercício de 2023

³ Notadamente, a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, a NBC TSP 12 – Demonstração dos Fluxos de Caixa, e a NBC TSP 13 – Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis

⁴ Neste sentido, dispõe a LRF em seu art. 48 que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Feita essa breve introdução, o Corpo Instrutivo acusa o recebimento das demonstrações contábeis consolidadas, do RREO referente ao 6º bimestre de 2023 e dos RGF dos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2023, em consonância com o que dispõe a LRF.

2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

No ordenamento jurídico brasileiro, em respeito ao princípio da legalidade sob a ótica da administração pública⁵, os Instrumentos de Planejamento e Orçamento são constituídos por leis de iniciativa privativa e indelegável do chefe do Poder Executivo⁶ que, por sua vez, dão origem, em cada ente, ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e à Lei Orçamentária Anual (LOA), esta última considerada o orçamento propriamente dito.

Com base nos documentos encaminhados, observa-se que o Município, além de respeitar os arts. 37 e 84, XXIII, ambos da Constituição Federal, teve seu orçamento geral aprovado com receitas estimadas (previstas) no montante de R\$ 466.048.285,05 e despesas fixadas em igual valor.

2.2 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

No decorrer do exercício, a LOA está sujeita a ajustes mediante créditos adicionais, que podem ser especiais (despesa não consignada inicialmente na LOA), suplementares (atender despesa insuficientemente dotada na LOA) ou extraordinários (atender despesas urgentes e imprevisíveis), bem como mediante outras alterações, como a troca da fonte de recurso ou alteração na modalidade de aplicação, realizadas por meio de remanejamentos, transposições e transferências.

De forma resumida, ocorreram as seguintes alterações orçamentárias em razão da abertura de créditos adicionais, as quais **guardam paridade** com o Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	466.048.285,05
(B) Alterações:	265.116.045,59
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 203.008.208,09	
Créditos especiais 62.107.837,50	
(C) Anulações de dotações	98.504.282,73
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	632.660.047,91
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário Consolidado – Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64	632.660.047,91
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

⁵ Art. 37 da CF/88

⁶ Ar. 84, XXIII e parágrafo único da CF/88

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça - 4, Relação Informações Prestadas – Peça – 157, fls. 16/23, e Anexo 12 Consolidado – Peça - 15.

No que tange às alterações orçamentárias autorizadas na própria Lei Orçamentária, os artigos 9º e 10º da LOA, da Lei Municipal nº 2.396/2022 instituída pelo Município autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender a insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 30% (cinquenta por cento)⁷ das despesas fixadas no orçamento, respeitando a base de cálculo e as fontes dispostas na referida lei, culminando no montante autorizado de R\$ 153.768.132,80.

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	466.048.285,05
Limite para abertura de créditos suplementares conforme artigo 9º	139.814.485,52
Limite para abertura de créditos suplementares conforme artigo 10º	13.953.647,28
Limite total para abertura de créditos suplementares	153.768.132,80

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça – 4 e Relatório Geral - Peça 157

Além disso, a Especializada ressaltou que a LOA instituiu exceções ao limite autorizado (art. 9º)⁸ para a abertura de créditos adicionais suplementares, consoante os §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do referido diploma legal.

Da análise da relação dos créditos adicionais apresentada pelo Município para os fins de que tratam o presente tópico à luz das regras contidas na Lei de Orçamento do ente, concluiu-se que a abertura de créditos adicionais se encontra **dentro do limite estabelecido na LOA**, em obediência ao preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

No que concerne aos créditos adicionais abertos em face de autorizações em leis específicas, verificou-se que o Município efetuou a abertura desses créditos **dentro dos limites estabelecidos** nas

⁷ A Especializada, sobre a matéria, esclareceu:

A autorização para abertura de créditos adicionais suplementares consta dos artigos 9º e 10º na LOA, os quais estabelecem:

Art. 9º – Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320/64, autorizado a abrir créditos suplementares até o valor correspondente a 30% (trinta por cento) do Orçamento Fiscal, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I – Anulação parcial ou total de dotações;

II – Incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço;

III – Excesso de arrecadação em bases constantes.

§ 1º - Para efeito do cumprimento do caput, os decretos municipais devem trazer todo o detalhamento do remanejamento da receita ou da suplementação, com origem e destino, e respectivos valores, dentro das normas legais e contábeis em vigor;

Art. 10 - Os créditos adicionais especiais que por ventura venham a ser abertos durante o exercício, aumentando o valor da despesa fixada, servirão de base para o cálculo das suplementações mencionadas no artigo 9º desta Lei.

⁸ Art. 9º

(...)

§ 2º - As suplementações para fins de cobrir despesas de pessoal e encargos sociais, não oneram o índice previsto no caput;

§ 3º - Os remanejamentos de um programa para um mesmo programa não oneram o índice previsto no caput;

§ 4º - As suplementações para atender a programas sociais não oneram o índice previsto no caput;

§ 5º - As suplementações para atender aos índices constitucionais não oneram o índice previsto no caput;

§ 6º - As suplementações para atender e garantir as despesas com serviços contínuos essenciais não oneram o índice previsto no caput.

respectivas leis autorizativas, em observância ao preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

No entanto, a Especializada constatou a ausência nos autos da Lei Municipal nº 2.391/22, autorizativa. Mesmo considerando que a lei foi extraída no *sítio eletrônico* oficial da Prefeitura e anexada aos autos à Peça 169 (fl. 22), o não encaminhamento do documento foi objeto de **Impropriedade e Determinação**, em sede de análise técnica preliminar, posteriormente convertidos em **Ressalva e Determinação**, tendo em vista a falta de manifestação do gestor sobre o caso concreto, no Doc. TCE-RJ nº 4.277-9/2025, encaminhado após oportunizado o contraditório e a ampla defesa, por meio da Decisão Monocrática de minha lavra, de 18/02/2025.

Ocorre que a falha pelo não encaminhamento ordinário do documento apto a comprovar a autorização de abertura de créditos adicionais foi adequadamente suprida nos autos pela Especializada, o que não teve o condão de afetar a transparência das contas, de modo que não coaduno com a conclusão da instância técnica, acompanhada pelo *Parquet* Especial, e deixo de considerar o não encaminhamento voluntário da aludida lei como **Ressalva e Determinação** nas contas em tela.

Ainda sobre tema, o Corpo Instrutivo, acompanhado pelo *Parquet* de Contas, consideraram que a abertura de crédito adicional especial aberto por meio do Decreto Municipal nº 04/23, autorizado pela Lei Municipal nº 2.391/22⁹, no montante de R\$ 209.757,75, desrespeitou o artigo 167, § 2º, em face da inexistência de dotação orçamentária, tendo em vista a utilização integral do saldo no exercício de 2022 (Peça 144). Em razão de o fato representar a abertura de crédito adicional acima do limite permitido pelo mencionado dispositivo legal, foram consignadas **Irregularidade e Determinação**, no âmbito da análise técnica exordial.

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar os fatos, consoante decisão monocrática proferida em 18/02/2025, o gestor apresentou esclarecimentos no bojo do Documento TCE-RJ nº 4.277-9/2025 (Peça 179).

O gestor esclareceu que o saldo orçamentário no valor de R\$ 209.757,75 não foi utilizado no exercício de 2022, o que logrou êxito ao comprovar o alegado por meio da listagem das fichas da

⁹ promulgada nos últimos 4 (quatro) meses do exercício anterior

despesa e do extrato bancário com apresentação de saldo na conta corrente em montante suficiente (Peça 179, fls. 4/6).

O Corpo Instrutivo, ao reanalisar o feito, corroborou as alegações do gestor e desconsiderou a irregularidade, no que foi acompanhado pelo *Parquet* Especial, de modo que me alinho ao deslinde proposto.

Ademais, foi possível, também, inferir dos autos que **não houve** abertura de créditos adicionais extraordinários por parte do Município para o exercício em análise.

2.3 FONTES DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, bem como se o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio do exercício, o Corpo Instrutivo demonstrou o resultado entre receitas e despesas apresentado ao final do exercício, já considerando todos os recursos disponíveis, inclusive o superávit financeiro do exercício anterior, e todas as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	154.263.831,36
II - Receitas arrecadadas	489.683.229,98
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	643.947.061,34
IV - Despesas empenhadas	515.143.605,05
V - Total das despesas realizadas	515.143.605,05
VI - Resultado alcançado (III-V)	128.803.456,29

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 223.042-1/2023; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça - 13, e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça - 14.

Nota 1: Superávit do exercício anterior excluído o resultado do Legislativo.

Nota 2: O município não possui RPPS.

Conforme se observa, o **resultado positivo** registrado pelo Município sugere que o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio orçamentário no exercício, cumprindo as determinações legais pertinentes, motivo pelo qual a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos foi dispensada pelas instâncias técnicas.

3.GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

3.1 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2023, em comparação à previsão inicial, resultou em um **excesso de arrecadação** no valor de **R\$ 23.634.944,93**, o que **guarda paridade** com as informações constantes no Balanço Orçamentário Consolidado.

Ressalta-se que as receitas diretamente arrecadadas em razão da competência tributária do ente representam **17,82%** do total da receita corrente realizada em 2023. O ente também encaminhou relatório elaborado pelo gestor sobre auditoria de gestão do crédito tributário, informando as irregularidades apontadas e o posicionamento das ações do responsável referentes a elas (Peça 121).

Quanto à análise técnica a respeito do cumprimento das competências tributárias do Município, na forma descrita no art. 11 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 c/c com o inciso I, do art. 150 da Constituição Federal e com o artigo 6º do Código Tributário Nacional, reputo pertinente proceder a um pequeno reparo à conclusão no ponto que trata da previsão e arrecadação da receita com contribuições previdenciárias, tendo em vista que o ente não possui Regime Próprio de Previdência Social (RPPS – Peça 117), o que importa dizer que as contribuições patronais e dos seus servidores e beneficiários não representam receitas orçamentárias para o município, mas sim despesas de pessoal, uma vez que a instituição e cobrança de tais contribuições são de competência da União, no âmbito da gestão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A título comparativo, a Especializada apontou que o ente apresentou arrecadação per capita (receitas correntes) de **R\$ 10.451,44** por habitante¹⁰, tomando-se por base as receitas correntes arrecadadas no exercício de 2023.

Já a execução orçamentária da despesa apresentou uma **economia orçamentária** no valor de **R\$ 117.516.442,00**, tendo o ente executado 90,50% em despesas correntes e 9,50% em despesas de capital.

Com isso, a análise da execução orçamentária do exercício, é apresentada no quadro a seguir:

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	
Natureza	Consolidado
Receitas Arrecadadas	489.683.229,98
Despesas Realizadas	515.143.605,05
Déficit Orçamentário	-25.460.375,07

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça - 15.

Nota: o Município não possui RPPS.

¹⁰ Quantidade de habitantes: 45.243, demonstrada na Peça 159.

Ao que se observa, o Município apresentou **resultado orçamentário deficitário**.

3.2 RESULTADO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO

O superávit ou déficit financeiro é a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, de modo que pode ser superavitário ou deficitário. Com isso, ao mesmo tempo em que se pode averiguar se o gestor manteve, durante o exercício, o equilíbrio entre receita arrecadada e a despesa realizada, nos moldes do art. 48 da Lei Federal nº 4.320/64, é possível também valorar o crescimento da dívida flutuante do ente e, aplicando a proporcionalidade, verificar também se o princípio do equilíbrio nos moldes da LRF vem sendo respeitado.

Tal apuração é demonstrada adiante:

APURAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO			
Descrição	Consolidado (A)	Câmara Municipal (B)	Valor considerado (C) = (A-B)
Ativo financeiro	227.035.119,17	0,00	227.035.119,17
Passivo financeiro	96.577.063,25	0,00	96.577.063,25
Resultado Financeiro	130.458.055,92	0,00	130.458.055,92

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça - 18, e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça – 32.

Nota 1: o Município não possui RPPS.

Nota 2: no Ativo Financeiro Consolidado foi considerado o valor registrado nas contas Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Financeiro Consolidado (R\$227.035.119,17).

Nota 3: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores das consignações (R\$ 2.931.594,81), serviço da dívida a pagar (R\$ 23.444,44), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$ 8.671.434,33) e dos restos a pagar do exercício (R\$ 84.950.589,67) evidenciados no Balanço Orçamentário Consolidado, no Balanço Financeiro Consolidado e no Anexo 17 Consolidado da Lei n.º 4.320/64. Em relação ao saldo de Restos a Pagar de Anos Anteriores, salienta-se que os Quadros da Execução de Restos a Pagar, que compõem o Balanço Orçamentário Consolidado, demonstram um saldo final de R\$72.350.231,93 não processados e R\$21.271.792,07 processados, originado pela inclusão na indevida, na coluna Inscritos – Em 31 de dezembro do exercício, dos restos a pagar inscritos no próprio exercício de 2023, quando o referido demonstrativo se presta a informar a execução dos restos a pagar inscritos do exercício anterior.

Nota 4: no último ano do mandato serão considerados na apuração do superávit/déficit financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de mandato.

Verifica-se a partir da tabela acima que a administração municipal apresentou um **superávit financeiro**, não considerados os valores relativos à Câmara Municipal, o que sugere que o Município **alcançou** o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Não obstante, em face do entendimento dirigido por este Tribunal nas contas de governo municipais do exercício de 2020 a todos os chefes de Poder, bem como da metodologia esposada na decisão de 01/02/2023 nos autos do Processo TCE-RJ n.º 104.537-4/22, que tratou de Consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo do ERJ para apuração da norma prevista no artigo 42 da LRF, a verificação do equilíbrio financeiro previsto no § 1º, art. 1º da LRF deverá 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.

No sentido, nos moldes defendidos pelo Corpo Instrutivo, faz-se mister **alertar** ao atual gestor para que tome ciência acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal para verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF no âmbito das contas de governo do exercício de 2024.

4. ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL

4.1. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a Receita Corrente Líquida (RCL) possui como objetivo principal servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em parte por Resoluções do Senado Federal¹¹.

A RCL constitui a base de cálculo para a apuração dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal. No quadro a seguir, registram-se os valores extraídos dos RGF, referentes aos períodos de apuração dos limites:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL				
Descrição	2022	2023		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	453.909.953,00	470.360.965,40	458.080.226,30	472.854.503,60

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 223.042-1/2023 e Processos TCE-RJ n.ºs 231.578-8/2023, 251.772-0/2023 e 209.717-8/2024 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Adicionalmente, considerando preocupação já exposta pela STN por meio da Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME e por esta Corte de Contas¹², faz-se pertinente **recomendar** que o Município mantenha o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias identificadas pelo Município.

4.2. DÍVIDA PÚBLICA

¹¹ Resoluções do Senado Federal nº 40, de 2001, nº 43, de 2001, e Resolução nº 48, de 2007, com as alterações posteriores.

¹² Processo TCE-RJ nº 106.691-8/21.

De acordo com a Resolução n.º 40/01 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a RCL, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31¹³ da LRF. A situação do município é assim representada:

Especificação	2022	2023		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	8.466.122,50	5.962.097,90	5.948.317,90	6.415.665,50
Valor da dívida consolidada líquida	-188.939.963,80	-229.767.431,10	-219.995.011,00	-191.977.249,50
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-41,62%	-48,85%	48,02%	40,60%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 223.042-1/2023, Processo TCE-RJ n.º 209.717.8/2024 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

Nota: os valores da Dívida Consolidada Líquida e o % da Dívida Consolidada Líquida s/ a RCL, em todos os quadrimestres de 2023, foram retificados em face de erro sistêmico.

O limite para a dívida consolidada líquida, portanto, **foi respeitado**.

4.3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E GARANTIAS CONCEDIDAS

A Resolução n.º 43/01 do Senado Federal, por sua vez, determina que a contratação de operações de crédito interna e externa dos Municípios deverá respeitar os seguintes limites:

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

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

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

(...)”

¹³ Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

De acordo com o RGF referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2023¹⁴, o Município **realizou** operações de crédito no exercício em análise, porém **não realizou** operações de crédito por antecipação de receita e **não concedeu** garantias em operações de crédito. A situação do município é assim representada:

Natureza	Fundamentação	Valor – R\$	% sobre a RCL	Limite
Garantias em operações de crédito	Artigo 9º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	0,00	0,00%	22%
Operações de crédito	Artigo 7º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	3.275.246,10	0,69%	16%
Operações de crédito por antecipação de receita	Artigo 10 da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	0,00	0,00%	7%

Fonte: Processo TCE-RJ n.º 209.717-8/2024 – RGF do 3º quadrimestre do exercício.

A Especializada, acompanhada pelo *Parquet* de Contas Especial, em face do não encaminhamento das leis autorizativas para a realização de operações de crédito não pode asseverar a legalidade das operações contraídas no exercício em questão, o que impossibilitou a verificação acerca dos limites previstos nos respectivos dispositivos legais, consignando o fato preliminarmente como **Irregularidade e Determinação**.

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar os fatos, consoante decisão monocrática proferida em 18/02/2025, o gestor apresentou esclarecimentos no bojo do Documento TCE-RJ nº 4.277-9/2025 (Peça 179).

O gestor esclareceu que a operação contratada foi autorizada pela Lei Municipal nº 2.368/2022 cujos recursos foram recebidos somente em 08/12/2023 em face de trâmites burocráticos, consoante documentos comprobatórios encaminhados à Peça 179, fls. 7/9.

O Corpo Instrutivo, ao reanalisar o feito, corroborou as alegações do gestor e desconsiderou a irregularidade, no que foi acompanhado pelo *Parquet* Especial, de modo que me alinho ao deslinde proposto.

4.4. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS DE CAPITAL (REGRA DE OURO)

De acordo com o previsto no artigo 167, inciso III e § 3º do artigo 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00, o Município realizou operações de crédito **em observância** ao limite permitido em relação às despesas de capital, a seguir apresentado:

¹⁴ Processo TCE-RJ nº 209.717-8/24.

Regra de Ouro	
Descrição	Valor - R\$
A – Receitas de operações de crédito	3.275.246,10
B – Despesas de capital	48.937.705,30
C – Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
D – Incentivos Fiscais a Contribuinte por Instituições Financeiras	0,00
E – Despesa de capital líquida (B – C - D)	48.937.705,30
F – Resultado para apuração da Regra de Ouro (A - E)	-45.662.459,20

Fonte: Anexo 9 do RREO do 6º bimestre do exercício – Processo TCE-RJ n.º 209.714-6/2024.

Nota: verifica-se que o valor das despesas de capital registrado no Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2023 diverge daquele apresentado no item 5.2 (Despesas) deste relatório.

4.5. ALIENAÇÃO DE ATIVOS

De acordo com o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

O dispositivo em tela tem como objetivo evitar a dilapidação do patrimônio público, impedindo que o gestor utilize valores oriundos da alienação de ativos para cobrir despesas que deveriam ser suportadas por receitas correntes.

Em consulta ao RREO referente ao 6º bimestre de 2023¹⁵(Peça 12), verifica-se que o Município **não realizou** a alienação de ativos no exercício em análise.

4.6. DESPESA COM PESSOAL

Nos termos do inciso III, *b*, do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 c/c art. 169¹⁶ da Constituição Federal, o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo corresponde a 54% do valor da RCL.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 incluiu o termo “pensionistas” ao art. 169 da Carta Magna, com o objetivo de evitar divergências na interpretação entre a norma constitucional e o art. 18

¹⁵ Processo TCE-RJ nº 209.714-6/24.

¹⁶ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

da LRF. O limite para a despesa com pessoal, portanto, abrange também as despesas com pensionistas, conforme preconizado no Manual de Demonstrativos Fiscais.

Também como inovação legislativa afeta à temática das despesas com pessoal, cabe citar a Lei Complementar nº 178/2021 que, dentre outras ações, instituiu o regime especial de recondução ao limite legal.

Isto posto, o Município apresentou os seguintes percentuais de despesas com pessoal:

Descrição	2022				2023					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	27,96	29,95	156.327.923,38	34,44	164.876.590,53	35,05	178.651.002,53	39,00	182.130.419,45	38,52

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 223.042-1/2023 e Processos TCE-RJ n.ºs 231.578-8/2023, 251.772-0/2023 e 209.717-8/2024 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Diante do exposto, constata-se que o Poder Executivo **respeitou** o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.7. RESTOS A PAGAR

Conforme a 9ª edição do Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, restos a pagar correspondem às despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anteriores, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro correspondente ao ano de sua inscrição, distinguindo-se as processadas (despesas já liquidadas) das não processadas (despesas a liquidar ou em liquidação).

No que tange o saldo de Restos a Pagar de exercícios anteriores, a Especializada apurou cancelamentos de restos a pagar processados na ordem de **R\$ 310.538,90** (Peça 15), o que a princípio poderia caracterizar o descumprimento dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Do exame procedido, a Especializada observou que os cancelamentos decorreram de cancelamentos referentes à adequação de fonte de recursos dos empenhos, além de diárias de viagens que não se efetivaram, o que entendeu que tais cancelamentos justificaram a ocorrência dos respectivos cancelamentos, o que se mostra aceitável.

No que se refere à inscrição de restos a pagar não processados ao final do exercício de 2023, a instrução técnica apontou que o Município **não** inscreveu restos a pagar não processados no exercício de 2023, desconsiderando os valores relativos ao Poder Legislativo.

No entanto, da documentação encaminhada (Peças 15, 17, 23, 30 e 31), verifica-se que o Município inscreveu restos a pagar não processados (R\$ 64.022.483,00), porém com a devida disponibilidade de caixa (R\$ 194.480.539,00), desconsiderando os valores relativos ao Poder Legislativo.

Dessa forma, a tabela a seguir demonstra, de forma global, os valores inscritos em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa, onde se verifica que o Município, desconsiderando os valores relativos à Câmara Municipal, inscreveu restos a pagar não processados **com a devida disponibilidade de caixa**:

Fonte: Balanço Orçamentário – Peça - 15, Balanço Financeiro - Peça - 17 e Anexo 17 - Peça - 23 - consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64, Balanço Orçamentário - Peça - 30, Balanço Financeiro - Peça - 31 e Anexo 17 - Peça - 27 - da Câmara.

Descrição	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilida de (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	227.035.119	343.686	20.928.106	8.327.748	2.955.038	194.480.539	64.022.483	0
Câmara Municipal (II)	0	0	0	0	0	0	0	0
Valor Considerado (III) = (I-II)	227.035.119	343.686	20.928.106	8.327.748	2.955.038	194.480.539	64.022.483	0

Nota: No quadro acima, foram desprezadas as casas decimais.

5. LIMITES CONSTITUCIONAIS

5.1. DESPESAS COM EDUCAÇÃO

Em razão do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, os municípios deverão aplicar no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) do total da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Ressalta-se que a apuração realizada observa, além da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), as premissas e interpretações aprovadas por este Tribunal sobre o tema por meio da Nota Técnica n.º 05, de 13/04/22, bem como os pressupostos já consagrados por esta Corte, em especial ao previsto no Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18 no tocante às despesas

com auxílio alimentação ou similar, e às orientações complementares publicadas no DOERJ em 29/06/2022 acerca do cômputo de despesas pagas no exercício oriundas de inscrição em restos a pagar que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior.

Na análise da relação de empenhos, a Especializada, identificou gastos no valor de R\$ 107.789.391,18, evidenciados no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) que **guardavam** paridade com o valor registrado contabilmente na função 12 – educação (Peça 161).

Além disso, o Corpo Instrutivo ao analisar o Relatório Analítico Educação (Peça 161), apontou que não houve ajustes, visto que as despesas registradas para apuração do cumprimento dos limites de gastos com educação, encontravam-se de acordo com os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96.

O Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino se apresentou da seguinte maneira:

Fonte de Recursos: Impostos e Transferência de Impostos			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga	RP processados e RP não processados
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	15.669.768,12	2.305.112,57
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	7.283.007,05	689.833,71
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	704.335,71	40.228,81
(d) Educação especial (Consideradas no ensino fundamental e infantil)	367 – Educação especial	6.180,00	0,00
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no ensino fundamental e infantil)	122 – Administração	5.364.728,84	599.682,95
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Dedução do Sigfis		0,00	0,00
(h) Despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		29.028.019,72	3.634.086,37
(i) Total das despesas com ensino da fonte impostos e transferência de impostos		32.662.106,09	
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(j) Total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos e transferência de impostos (i)		32.662.106,09	
(l) Total das receitas transferidas ao Fundeb		21.812.859,01	
(m) Valor aplicado até o primeiro quadrimestre que integrará o limite constitucional		304.046,83	
(n) Receitas do Fundeb não utilizadas no exercício, em valor superior a 10%		0,00	
(o) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de impostos)		0,00	
(p) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: impostos e transferências)		0,00	

(q) Restos a pagar do exercício anterior sem disponibilidade de caixa pagos no exercício (fonte: impostos e transferências)	0,00
(s) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (j + l + m – n – o – p + q)	54.779.111,93
(t) Receita resultante de impostos	186.621.136,46
(u) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (s/t x 100)	29,35%

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 157, fls. 75/83, Demonstrativo contábil da Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça - 146, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça - 13, Relações de Cancelamentos de RP na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça - 59, Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 63, Relação das despesas de exercícios anteriores (DEA) pagas na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 64, Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos – Peça - 147 e Relatório Analítico Educação – Peça 161.

Nota 1: as despesas com a educação especial, de jovens e adultos e administração na fonte Impostos e Transferências de Impostos correspondem ao ensino fundamental, conforme informado pelo município (Peça 157, fl. 75), motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 2 (linha “l”): corresponde ao total da dedução para o Fundeb registrado no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64.

Nota 3 (linha “m”): corresponde ao valor do superávit do Fundeb apurado no exercício anterior e aplicado no primeiro quadrimestre do exercício em exame, conforme análise no tópico 7.1.3.3.1.

Nota 4 (linha “o”): embora tenha ocorrido cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, na fonte Impostos e Transferências de Impostos, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado em 2021 impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional naquele exercício, entretanto o saldo remanescente seria descontado do valor aplicado além do limite em 2022, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município, ainda assim, cumpriria o limite mínimo naquele exercício.

Verifica-se que o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado **29,35%** das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, que foi acompanhada pelo *Parquet* de Contas Especial.

5.2. FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cujos resultados compõem a apuração do limite mínimo aplicado pelo ente em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apurado no tópico anterior, tem como principal objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação.

Atualmente o fundo de natureza contábil se encontra instituído de forma permanente¹⁷ nos termos do art. 212-A da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, e se encontra regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 e pelo Decreto n.º 10.656/2021.

O Fundeb também passou a contar com três modalidades de complementação da União a saber:

- a) Complementação VAAF (Valor Anual por Aluno) – 10% no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno, nos termos do inciso III do caput do art. 5º da Lei Federal n.º 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

¹⁷ Antes da EC 108/2020 sua vigência havia sido estabelecida para o período de 2007-2020.

- b) Complementação VAAT (Valor Anual Total por Aluno) - no mínimo, 10,5% em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno, referido no inciso VI do caput do art. 5º da Lei Federal n.º 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, devendo o município aplicar, no mínimo, 15% em despesa de capital, bem como destinar à educação infantil a proporção de 50%¹⁸; e
- c) Complementação VAAR (Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento) 2,5% nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos de atendimento e da melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

A Lei do Fundeb também estabelece, no seu artigo 25, que seus recursos devem ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Entretanto, o mesmo artigo da Lei permite, em seu § 3º, que até 10% desses recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional¹⁹.

De acordo com os documentos apresentados, o Município apresentou o **resultado positivo** do Fundeb de R\$ 10.869.107,27, na medida em que recebeu transferências na ordem de R\$ 32.681.966,28 e efetuou contribuições no montante de R\$ 21.812.859,01.

No que tange à utilização dos recursos, observa-se que o ente **cumpriu** o limite legal²⁰ de aplicar, no mínimo, 70% dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo os recursos da complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço, atingindo, em 2023, o percentual de **97,32%**.

¹⁸ Artigos 27 e 28 da Lei Federal n.º 14.113/20.

¹⁹ Ressalta-se que a exigência de aplicação mínima de 90% dos recursos recebidos do Fundeb será verificada no exercício em análise. Contudo, no que concerne à aplicação dos recursos recebidos do Fundeb que não foram utilizados no exercício anterior, serão utilizados os parâmetros estabelecidos no § 2º do artigo 21 da Lei Federal no 11.494/07, os quais estabeleciam para o exercício de 2020, a aplicação de até 5% dos recursos do Fundeb no 1º trimestre do exercício seguinte, uma vez que o artigo 53 da Lei Federal n.º 14.113/2020 revoga a Lei n.º 11.494/2007, contudo mantém os efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos no exercício de 2020.

²⁰ Artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 14.276/21.

Já quanto à complementação da União definida como VAAT, de acordo com o Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (Peça 13), observa-se que o Município **não** recebeu recursos nessa modalidade no exercício de 2023.

Quanto ao tema, resta consignar que a Lei Federal nº 14.276/2021, com vigência a partir do final do exercício de 2021, definiu, em seu art. 13, §§ 4º e 5º, a necessidade de os entes disponibilizarem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais para que sejam habilitados ao recebimento da complementação da União na modalidade VAAT.

Já com relação aos limites mínimos de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, verifica-se que o Município utilizou 97,41% dos recursos do Fundeb em 2023, em observância ao art. 25 da Lei Federal n.º 14.113/20, restando a empenhar 2,59% (R\$ 989.811,43).

Ao analisar o resultado financeiro do exercício anterior (2022), assim concluiu a Especializada:

Como mencionado anteriormente, a Lei Federal n.º 14.113/20 permite a aplicação de até 10% (dez por cento) dos recursos do Fundeb no 1º quadrimestre do exercício seguinte, por meio da abertura de crédito adicional.

A fonte de recurso a ser utilizada, portanto, para a abertura do referido crédito adicional, deve ser o superávit financeiro verificado ao final do exercício anterior, uma vez que sem o recurso financeiro não se poderia efetuar a abertura do crédito.

Conforme verificado na prestação de contas do exercício anterior (Processo TCERJ n.º 223.042-1/2023), a conta Fundeb registrou ao final daquele exercício um superávit financeiro de R\$ 304.046,83, de acordo com o respectivo Balancete encaminhado pela Prefeitura.

Constata-se, ainda, que o valor de R\$ 304.046,83 foi utilizado no exercício de 2023, por meio da abertura de crédito adicional, no 1º quadrimestre (Peça - 78), **de acordo, portanto, com a regra insculpida no § 3º, artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20.**

Vale ressaltar que foi decidido por este Tribunal na referida prestação de contas, no entanto, que a conta Fundeb deveria registrar ao final daquele exercício um superávit financeiro correspondente ao saldo a empenhar apurado, no montante de R\$336.689,86, razão pela qual o cálculo do limite mínimo de aplicação dos recursos no exercício de 2023 será efetuado com a dedução desse montante do total das despesas empenhadas. [grifos produzidos]

Ao final de 2023, observa-se que a conta do Fundeb apresentou **saldo insuficiente** para cobrir o montante dos recursos do Fundo não aplicados no exercício, dessa forma, atendendo ao disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20. O Município apresentou resultado financeiro, nos seguintes moldes:

Resultado Financeiro do Fundeb	
Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12	159.483,83
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	989.811,43
(C) Resultado apurado (A - B)	- 830.327,60

Fonte: Disponibilidades – Peça 68 - (R\$ 3.397.421,94); Restos a Pagar Processado do Exercício – Peça 69 (R\$ 3.237.938,11) e quadro do tópico '6.2.3.2.2 – Do cálculo da aplicação mínima legal'.

Nota: A documentação juntada à Peça 70 sob o título Relação contábil das Consignações/DDO e outros passivos financeiros da fonte Fundeb existentes em 31/12/2023 esclarece que foi constatada uma pendência financeira no montante de R\$797.684,57 em março de 2024. Destaque-se que esta pendência corresponde ao Resultado apurado acima de R\$830.327,60 menos o valor do ressarcimento promovido em 07/03/2024, no valor de R\$ 32.643,03.

À vista da indisponibilidade financeira da conta do Fundeb, a Especializada, acompanhada pelo *Parquet* de Contas Especial, considerou solucionado o fato, pelos motivos a seguir:

Conforme verificado, a conta Fundeb apresentou, em 31 de dezembro, saldo insuficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundo não aplicados no exercício e que, com fulcro no § 3º, art. 25 da Lei n.º 14.113/20, deverá ser utilizado no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

A constatação de indisponibilidade financeira de recursos do Fundeb ao final do exercício configura falha grave, em razão do descontrole na movimentação financeira e da ausência de prestação de contas dos recursos do Fundo no exercício, não atendendo, dessa forma, ao disposto no art. 25 c/c o art. 29, inciso I, ambos da Lei Federal n.º 14.113/20.

Contudo, importa destacar que na Prestação de Contas de Governo de 2022, processo TCE-RJ N.º 223.042-1/2023, foi determinado o ressarcimento à conta do Fundeb do valor de R\$ 32.643,03 conforme trecho a seguir transcrito:

DETERMINAÇÃO Nº 3

Garantir a observância do disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I, da Lei Federal nº 14.113/20, ou seja, os recursos disponíveis na conta do Fundo devem ser suficientes para atender às despesas realizadas no exercício.

Providenciar o ressarcimento no valor de R\$ 32.643,03, à conta do Fundeb, com recursos ordinários, a fim de que seja resgatado o necessário equilíbrio financeiro da conta.

Em cumprimento a determinação foi aberto o procedimento autônomo, por meio do Processo TCE-RJ n.º 209.428-9/24, onde foi verificado o cumprimento da determinação com o ressarcimento do montante de **R\$32.643,03** a conta do Fundeb em 07/02/2024.

Em seguida observa-se a juntada, à Peça 76, de comprovante de ressarcimento da conta do Fundeb referente ao exercício de 2023, em 11/03/2024, no valor de **R\$797.684,57**, com os seguintes argumentos:

Demonstramos abaixo os fatos e ocorrências que ocorreram na movimentação dos recursos do FUNDEB no exercício de 2023:

- Inconsistência de registros de empenhos gerados pelo sistema, com a fonte de Recursos Fundeb e o código de aplicação na retenção de recursos próprios, do consignado do banco Itaú, com oneração total na conta do fundeb, ;
- Período de licenciamento da Tesoureira titular, para tratamento de saúde. Neste período a funcionária substituta, a qual teve pouco treinamento, efetuou lançamento em duplicidade na transferência do valor do INSS para a conta de pagamento do DARF do mês competente.

Do esposado acima, a Especializada, assistida pelo *Parquet* de Contas Especial, constatou que a falha relacionada com o descontrole financeiro apurado na conta do Fundeb no exercício de 2023, no montante de R\$ 830.327,60, foi suprida pelos ressarcimentos efetuados pelo ente municipal à conta do Fundeb, nos valores de R\$ 32.643,03 e R\$ 797.684,57, respectivamente em 07/02/2024 e 11/03/2024, o que considero aceitável.

Por fim, a Especializada destacou que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Peça 75) sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, conforme previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I, § 2º, do artigo 33 da Lei Federal n.º 14.113/20, concluiu pela **aprovação**.

5.2. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – ASPS

O art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 7º da Lei Complementar n.º 141/12 estabeleceram, para os municípios, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

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

O art. 3º destaca as despesas em ações e serviços públicos de saúde que serão computadas para efeito de apuração da aplicação dos recursos mínimos, ao passo que o art. 4º estabelece aquelas que não serão computadas como despesas com ASPS.

Destaca-se que o Plenário desta Corte decidiu, em sessão de 28.08.2018, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, em resposta à consulta formulada perante esta Corte, que seriam consideradas, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II e §3º, I, da

CRFB, c/c o art. 7º da LC n.º 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa.

Ao analisar os dados disponíveis no Relatório Analítico de Saúde (Peça 162), a Especializada identificou gastos no valor de R\$ 146.884.251,80, evidenciados no Sigfis, que **guardavam** paridade com o valor registrado contabilmente na função 10 – Saúde.

Além disso, o Corpo Instrutivo apontou que foram identificadas despesas não consideradas como ASPS, o que estaria em **desacordo** com os artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12, sem, contudo, consignar o fato como ressalva nas contas em tela, como se observa a seguir:

Na análise da relação de empenhos, foram identificadas as seguintes situações:

a) despesas não consideradas como ações e serviços públicos de saúde, conforme artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12:

Data do empenho	N.º do empenho	Fonte de recursos	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
10/04/2023	370	RECURSOS ORDINÁRIOS	137.197,81	137.197,81
16/10/2023	1024	RECURSOS ORDINÁRIOS	75.978,00	75.978,00
TOTAL IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			213.175,81	213.175,81

Fonte: Relatório Analítico Saúde – Peça 162.

No entanto, peço vênia para divergir das instâncias técnicas por entender que a falha persistiu em face de o valor glosado no presente ter influenciado o montante publicado no âmbito do Demonstrativo das Receitas de Impostos e das Despesas Próprias com Saúde, que integra o RREO relativo ao 6º bimestre de 2022, o que reputo relevante em face de potencial prejuízo à transparência e à fiscalização da gestão da Saúde, nos termos preconizados nos arts. 48 e 59 da LRF, motivo pelo qual adicionarei **Ressalva e Determinação** correspondente.

A tabela a seguir demonstra o total das despesas realizadas com ASPS detalhadas por grupo de natureza de despesas e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto na saúde e o total considerado para fins de limite:

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas Pagas	RP processados e RP não processados
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	117.628.357,51	15.763.099,54
Pessoal e Encargos Sociais	39.593.582,59	3.327.289,66
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	78.034.774,92	12.435.809,88
(B) Despesas de capital	642.745,76	12.850.048,99
Investimentos	642.745,76	12.850.048,99

Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	118.271.103,27	28.613.148,53
(D) Total das despesas com saúde	146.884.251,80	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas Pagas	RP processados e RP não processados
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	65.545.595,00	21.793.454,67
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	24.710.452,09	17.962.299,10
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	40.835.142,91	3.831.155,57
(H) Outras ações e serviços não computados	213.175,81	0,00
(I) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	1.752.676,39
(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(K) Total (E+F+G+H+I+J)	65.758.770,81	23.546.131,06
(L) Total das despesas com saúde não computadas		89.304.901,87
(M) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - L)		57.579.349,93

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa – Peça - 157, fl. 96, Relação das Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa – Peça - 81, Despesas em Saúde por Fonte de Recursos - Peça - 157, fl. 98, Relação das Despesas em Saúde por Fonte de Recursos - Peça - 82, Balancete Contábil de Verificação da Saúde – Peça - 83, Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça - 88, e Relatório Analítico Saúde – Peça 162.

Nota 1: na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item 7.3.1 deste capítulo.

Nota 2 (linha "I"): O município inscreveu restos a pagar no montante de R\$6.819.693,86, não comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme Balancete do Fundo de Saúde. Dessa forma, não foi considerado o valor de R\$ 1.752.676,39 inscrito sem a respectiva disponibilidade financeira como despesas em saúde para fins de limite.

Já a tabela seguinte demonstra que o montante gasto com ASPS no exercício representou **31,53%** das receitas de impostos e transferências de impostos, **tendo cumprido**, portanto, o previsto no parágrafo único do artigo 2º, c/c os artigos 7º e 14, todos da Lei Complementar n.º 141/12, de no mínimo 15%.

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	186.621.136,46
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.003.912,49
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	182.617.223,97
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas Pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	52.512.332,46
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	5.067.017,47
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	57.579.349,93
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	31,53%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça - 13, quadro do tópico '6.3.2.1 – Das Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde', Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça – 88, Relatório Analítico Saúde – Peça 162 e Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro – Peça 163.

Nota 1: as Emendas Constitucionais n.ºs 55, 84 e 112 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d”, “e” e “f”, inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho, setembro e dezembro de cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 10/07/2023, 08/09/2023 e 07/12/2023. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro. Vale salientar que, dos créditos ocorridos nos dias 10/07/2023, 08/09/2023, apenas R\$ 1.783.794,32 e 441.541,02 se referem às parcelas previstas no aludido dispositivo, calculadas nos termos dos Comunicados EC n.º 84/2014 e EC n.º 112/2021, emitidos pela STN.

Ademais, a Especializada destacou que o Conselho Municipal de Saúde opinou pela **aprovação com ressalvas** quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei Federal n.º 8.080/90, c/c § 1º, artigo 36, da LC n.º 141/12.

6. DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

6.1. ROYALTIES

O artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990, de 28.12.89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13, veda a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência.

Tomando por base o atual entendimento desta Corte firmado em decisão plenária de 13/07/22 proferida nos autos do processo TCE-RJ nº 209.516-6/21, que revogou a tese fixada nos autos do processo TCE-RJ nº 208.708-6/22, sugere o Corpo Instrutivo **Comunicação** quanto às alterações promovidas no entendimento, defendidas recentemente por esta Colenda no seguinte sentido:

2.1. excetuada a hipótese prevista no art. 8º, §1º, inciso II, da Lei Federal N.º 7.990/89, as despesas de pessoal com servidores efetivos, cargos em comissão, agentes políticos e prestadores de serviços terceirizados, que tenham por objetivo substituir servidores, incluídas as contribuições previdenciárias patronais, são consideradas como despesas com quadro permanente de pessoal e não podem ser custeadas com os recursos das compensações financeiras previstas na Lei Federal n.º 7.990/89.

2.2. As compensações financeiras podem ser utilizadas para aportes ao fundo de previdência, visando à sua capitalização e equacionamento do déficit atuarial, nos moldes do previsto na Lei N.º 7.990/89, art. 8º, § 2º, devendo cumprir as condições previstas no artigo 1º da Portaria MPS n.º 746/2011, especialmente quanto à aplicação dos recursos advindos dos aportes para cobertura de déficit atuarial pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos.

2.3. Excetuada a hipótese prevista no art. 8º, § 1º, inciso II, da Lei Federal n.º 7.990/89, as compensações financeiras não podem ser utilizadas para custeio de contribuição suplementar instituída em plano de equacionamento de déficit atuarial por serem consideradas um encargo social, conforme dispõe o art. 18, caput, da LRF, ostentando, portanto, natureza de despesa com pessoal, e incidindo, portanto, a vedação contida na Lei N.º 7.990/89, art. 8º, caput.

2.4. As compensações financeiras não podem ser utilizadas para pagamento de dívidas decorrentes do não recolhimento de contribuições patronais, sob pena de violação ao comando previsto no art. 8º, caput, da Lei 7.990/89, que veda a utilização das mesmas para pagamento de dívidas e despesas com pessoal.

Quanto ao tema, gostaria de chamar atenção para o item 2.1 acima mencionado, notadamente no sentido de atualizar o conceito de compensações financeiras previstas na Lei Federal nº 7.990/89 abordado nos autos do processo TCE-RJ nº 214.567-3/18, onde esta Corte definiu, *in verbis*:

a) O disposto no artigo 8º, caput, da Lei Federal n.º 7.990/89, na redação dada pela Lei Federal n.º 8.001/90, aplica-se a **todas as compensações financeiras devidas** pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, **quais sejam**: Royalties Gerais – Lei Federal n.º 9.478/97, artigo 48; Royalties Excedentes – Lei 9.478/97, artigo 49; Royalties em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal n.º 12.351/10, artigo 42-B; **Participações Especiais – Lei Federal n.º 9.478/97, artigo 50; (Grifei)**

Isto porque, em meu entendimento, não devem as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, serem caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para as vedações impostas pelo art. 8º da Lei Federal n.º 7.990/89.

Neste sentido, decidiu a Corte Federal no Acórdão nº 2027/2019 – TCU – Plenário:

9.2.6. a proibição de pagamento de despesas com dívida e pessoal, prevista no art. 8º da Lei 7.990/1989, abrange tanto os recursos arrecadados no exercício como aqueles repassados para o exercício financeiro seguinte (superávit financeiro), independentemente de terem sido transferidos ao Tesouro Nacional por força do art. 45, § 3º, da Lei 9.478/1997;

9.2.7. a proibição de que trata o art. 8º da Lei 7.990/1989 abrange apenas os recursos referentes à parcela de royalties, sejam eles devidos nos percentuais mínimos de 5%, a qual ainda é regulada pela Lei 7.990/1989, sejam eles devidos em percentuais excedentes, conforme estabelecido pelas Leis 9.478/1997 e 12.351/2010.

[...]

Posteriormente, novas leis passaram a regular de forma diferenciada tanto a alíquota dos royalties quanto a forma de distribuição, a exemplo das Leis 9.478/1997 e 12.351/2010 que elevaram as alíquotas devidas a título de royalties para, respectivamente, 10% e 15%, sem, contudo, derrogar, seja de forma expressa, seja de forma tácita, as vedações insertas no art. 8º da Lei 7.990/1989 que continuaram vigentes.

Desse modo, mesmo as receitas de royalties excedentes, auferidas além do percentual mínimo de 5%, tratadas em ambas as leis mencionadas no item anterior, apesar de instituídas posteriormente à Lei 7.990/1989, estão sujeitas às proibições constantes do seu art. 8º, plenamente válido e eficaz.

Essa mesma conclusão não se aplica aos recursos decorrentes da participação especial, instituída posteriormente à Lei 7.990/1989 pela Lei 9.478/1997, em seus arts. 45 e 50. **A participação especial não se trata de receita de compensação financeira, a exemplo dos royalties, mas de participação de resultado na exploração de petróleo e gás natural**, conforme se pode observar do disposto no art. 50 da Lei 9.478/1997, a seguir transcrito:

Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

§ 1º A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

Depreende-se, do excerto acima, que **a participação especial decorre ou da existência de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, de sorte que ela não está associada à produção de petróleo propriamente dita, na medida em que não incide, por exemplo, sobre pequena produção. Tal característica afasta o caráter compensatório da participação especial e, por via de consequência, a aplicação das vedações constantes do art. 8º da Lei 7.990/1989 que alcança apenas as compensações financeiras. (Grifei)**

Vale destacar ainda que o tema foi discutido nos autos do processo TCE-RJ nº 208.708-6/22 referente às Contas de Governo do Município de Cabo Frio, onde esta Corte, nos termos do voto em sessão plenária de 05/10/22, firmou o entendimento de que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89 não incidem sobre as participações especiais previstas no art. 50 da referida Lei Federal 9.478/97, convicção que foi recentemente reforçada pelo voto proferido em 17/04/2024²¹, no Processo TCE-RJ nº 208.656-9/23.

Isto posto, corroboro com a **comunicação** proposta pela Especializada, adicionando apenas tal reforço, muito embora seja recomendável que os recursos decorrentes de participações especiais devam ser preferencialmente destinados a programas de infraestrutura social.

Feitos tais esclarecimentos, as receitas de *royalties* e participações especiais realizadas no exercício de 2023 se apresentam da seguinte forma:

RECEITAS DE ROYALTIES

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			198.853.278,06
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		40.442,72	

²¹ Acórdão nº 18263/2024 – PLEN.

Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		198.812.835,34	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	73.548.540,87		
Royalties pelo excedente da produção	75.498.686,66		
Participação especial	92.968,28		
Fundo Especial do Petróleo	863.167,42		
Compensação Financeira Lei 12.858/13	48.809.472,11		
II – Transferência do Estado			7.978.956,68
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			206.832.234,74
V – Aplicações financeiras			8.328.571,44
VI – Total das receitas (IV + V)			215.160.806,18

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça - 13, Transferências *Royalties* União – Peça 164, ANP – Peça 165, Transferências *Royalties* Estado – Peça 166.

Nota 1: o valor total das receitas consignado no quadro acima não contempla eventuais recursos recebidos a título de cessão onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/19.

Nota 2: composição do item V - Aplicações Financeiras: REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS - ROYALTIES EXCEDENTES - R\$1.871.670,36 + REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS - ROYALTIES - R\$2.550.244,75 + REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS - FEP - R\$176.473,03 + REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS- FMS ROYALTIES EXCEDENTES - R\$7.517,72 + REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS - R\$28.785,66 + REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS - PRÉ SAL 25% - R\$697.117,45 + REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS-ROYALTIES EXCEDENTES FMAS - R\$1.114,97 + REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS ROYALTIES - R\$6.590,47 +REMUN. DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS - ROYALTIES EXCEDENTE FMHAB - R\$17.614,16 +REMUN. DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS - ROYALTIES FMHAB - R\$556,83 + REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS ROYALTIES - FMI - R\$79,15 + REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS ROYALTIES PRÉ SAL 75% - R\$2.970.806,89 = R\$8.328.571,44

Já as despesas custeadas com tais recursos podem ser assim resumidas:

Despesas Custeadas com Recursos de Compensações Financeiras		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		183.652.445,31
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	183.652.445,31	
II - Despesas de capital		13.975.762,81
Investimentos	13.975.762,81	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização da dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		197.628.208,12

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça – 157, fl. 107 e documentação contábil comprobatória – Peça – 149.

Tendo em vista o apresentado, o Corpo Instrutivo apontou que, das informações constantes dos autos, o Município **não aplicou** recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas.

Ainda quanto ao tema, a Lei Federal n.º 12.858/13 dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal.

A Especializada ressaltou também o recente julgado desta Corte sobre o assunto, em decisão de 01/02/2023, nos autos da Consulta protocolizada no Processo TCE-RJ nº 209.133-2/22, na qual o

Plenário firmou entendimento acerca da utilização desses recursos com profissionais de educação em efetivo exercício, bem como a respeito do prazo de sua aplicação, conforme excerto a seguir:

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.

Nesse sentido, corroboro a **comunicação** proposta pelo Corpo Instrutivo de modo que o gestor seja **alertado** quanto aos parâmetros então decididos, além dos aspectos subjacentes, já que, embora a aludida decisão plenária faça referência tão somente à parcela de *royalties* destinada à educação (75%) nos termos da Lei Federal nº 12.858/13, entende-se que alguns aspectos com reflexo nas Prestações de Contas de Governo devem ser estendidos à parcela destinada à saúde (25%).

Além disso, 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.

De acordo com a Especializada, o Ente recebeu R\$ 48.809.472,11 a título de recursos previstos na aludida Lei Federal que, somados ao valor dos rendimentos de aplicações financeiras auferidos no

exercício (R\$ 3.667.924,34²²), o resultado foi de R\$ 52.477.396,45, tendo sua aplicação ocorrido da seguinte maneira:

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)	52.477.396,45
DESPESAS COM SAÚDE	
(B) Parcela a ser aplicada na Saúde – 25,00% (A x 0,25)	13.119.349,11
(C) Despesas Pagas no exercício	7.907.106,77
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	1.629.080,59
(E) Total das despesas consideradas em saúde (C + D)	9.536.187,36
(F) Percentual dos recursos aplicado em gastos com saúde (E/A)	18,17%
(G) Parcela não aplicada no exercício (B – E)	3.583.161,75
DESPESAS COM EDUCAÇÃO	
(B) Parcela a ser aplicada na Educação – 75,00% (A x 0,75)	39.358.047,34
(C) Despesas Pagas no exercício	23.721.907,33
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	9.006.083,02
(E) Total das despesas consideradas em educação (C + D)	32.727.990,35
(F) Percentual dos recursos aplicado em educação (E/A)	62,37%
(G) Parcela não aplicada no exercício (B – E)	6.630.056,99

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal – Peça - 100 e documentação contábil comprobatória – Peça - 107 e Balancete contábil dos recursos de Royalties da Lei Federal 12.858/13 - (Pré-sal) - Peça - 108.

Sobre este ponto, é digno de registro que, na ocasião do *decisum* nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.331-9/24²³, que versa sobre a prestação de contas de governo do Município de Paty do Alferes, apresentei voto revisor com o objetivo de aperfeiçoar a metodologia de cálculo empregada até então por esta Corte na apuração dos montantes devidos a título das receitas advindas por força da Lei Federal n.º 12.858/13, notadamente quanto presentes controles destinados à individualização de seus recursos, não sendo tal metodologia, contudo, acatada pelo Plenário, motivo pelo qual, em razão do princípio da colegialidade, embaso minha análise nos cálculos realizados pela Especializada de Contas acima apresentados.

Isto posto, o Corpo Técnico concluiu que o Poder Executivo aplicou **18,17%** dos recursos dos *royalties* previstos na saúde e aplicou **62,37%** na educação, **não atendendo** integralmente o disposto no § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13.

Sobre a disponibilidade de recursos advindos da Lei Federal nº 12.858/13, a Especializada, acompanhada pelo *Parquet* de Contas Especial, verificaram, no âmbito do balancete contábil dos

²² '1321.01.0.1.84.00 - REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS ROYALTIES PRÉ SAL 75%' (Educação) – R\$ 2.920.806,89, somados ao valor de R\$ 677.117,45, referente à receita '1321.01.0.1.34.00 REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS - PRÉ SAL 25%' (Saúde), conforme Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 (Peça 13).

²³ Acórdão 82.461/2024 – PLEN. Sessão Plenária de 04/12/2024.

recursos de *royalties* e participações especiais (Peça 108), a existência de saldo acumulado a aplicar de R\$ 26.725.230,32, composto pelos montantes de R\$ 6.473;036,32 – Saúde (25%), e R\$ 20.252.194,10 – Educação (75%).

Já em relação suficiência de saldos, asseverou o Corpo Instrutivo que as contas relacionadas aos referidos recursos apresentaram saldos suficientes para cobrir os montantes dos recursos não aplicados até o final do exercício, em atendimento ao artigo 2º, §3º da mencionada legislação. Tais constatações podem ser observadas no quadro reproduzido a seguir:

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - SAÚDE	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	3.583.161,75
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	2.889.874,47
(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)	6.473.036,22
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	6.757.920,14
(F) Insuficiência de caixa (D - E)	0,00

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - EDUCAÇÃO	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	6.630.056,99
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	13.622.137,11
(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)	20.252.194,10
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	24.989.085,64
(F) Insuficiência de caixa (D - E)	0,00

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça - 100 e documentação contábil comprobatória – Peça - 107 e Balancete contábil dos recursos de *Royalties* da Lei Federal 12.858/13 - (Pré-sal) - Peça - 108.

Nota 1 (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	385.298,95	1.155.896,86
2019	345.643,62	565.387,95
2020	150.651,86	656.721,68
2021	0,00	0,00
2022	2.008.280,04	11.244.130,62
Total	2.889.874,47	13.622.137,11

Nota 2 (linha D): no montante dos recursos disponíveis no exercício, foi subtraído o valor dos respectivos restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa, a fim de evitar distorção na apuração do resultado, uma vez que tais restos a pagar são evidenciados no passivo financeiro do Balancete, reduzindo os recursos disponíveis, a despeito de não terem sido computados como despesa aplicada no exercício.

Por fim, a Lei Federal n.º 13.885/19 estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o art. 1º, §2º da Lei Federal nº 12.276/10, que trata da cessão onerosa à Petrobras em áreas não concedidas localizadas no horizonte geológico denominado pré-sal.

No que tange à aplicação dos recursos de *royalties* oriundos da aludida Lei, a Especializada salientou que **não** houve arrecadação pelo município, conforme informações extraídas do sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível – ANP.

Ademais, a instrução apontou que, segundo o Modelo 7 – Aplicação de Recursos da Cessão Onerosa (Peça 114), o Poder Executivo **não** destinou recursos para investimentos nem para pagamento das despesas previdenciárias.

6.2. SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), quando instituídos no âmbito do ente federativo, devem ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o art. 40, *caput*, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, além do art. 1º, *caput*, da Lei Federal nº 9.717/1998 e art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000.

No entanto, o Corpo Instrutivo, a partir dos documentos e informações consignadas nos autos, concluiu que o Município **não** possui Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, sendo seus servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

6.3 REPASSE DE RECURSOS PARA O LEGISLATIVO

O repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo ao Legislativo não poderá ultrapassar os limites percentuais definidos, no *caput* do artigo 29-A da Constituição Federal, de acordo com número de habitantes do Município, bem como não poderá ser inferior à proporção fixada na Lei Orçamentária. Tais determinações encontram-se dispostas nos incisos I e III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

De acordo com análise do Corpo Instrutivo, acompanhada pelo *Parquet* de Contas Especial, observaram que tanto o limite constitucional definido (R\$ 12.985.049,63) quanto o repasse efetivamente realizado (R\$ 11.726.898,67) **foram respeitados**, tendo o Poder Executivo **cumprido** com as disposições contidas nos incisos I e III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, respectivamente.

A Especializada também ressaltou recente julgado desta Corte que decidiu, na data de 15/05/2023, em resposta à consulta formulada nos autos do Processo TCE-RJ n.º 205.383-1/2022, que

as Receitas Patrimoniais não integram a base de cálculo do duodécimo repassado pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais, uma vez que não decorrem da função arrecadadora dos entes federados e da consequente repartição de receitas (Federalismo Fiscal), preceito norteador do disposto no art.29-A, da CRFB.

No sentido defendido pelo Corpo Instrutivo, faz-se mister **comunicar** ao atual gestor para que tome ciência acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal para verificação do cumprimento do disposto no art. 29-A, § 2º, incisos I e III da CRFB no âmbito das prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2025, a serem apresentadas em 2026.

Além disso, a Especializada destacou a Emenda Constitucional nº 109, de 15.03.2021, que alterou a redação do art. 29-A da CF/88, incluindo os gastos com pessoal inativo e pensionistas no limite de repasse ao Legislativo, estabelecendo, ainda, que tal dispositivo entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação da Emenda, ou seja, a partir das prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2025, a serem encaminhadas em 2026.

Neste sentido, acompanho o Corpo Instrutivo quanto à proposta de **comunicação** ao atual Gestor, tendo em vista que o descumprimento do aludido dispositivo constitui irregularidade apta a ensejar Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas de Governo do Prefeito Municipal.

6.4 CONTROLE INTERNO

Após destacar a relevância do pronunciamento e da competência fiscalizatória dos sistemas de controle interno, o Corpo Instrutivo, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, sugere **comunicação** ao respectivo responsável para que tome ciência do exame realizado, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes com o objetivo de eliminar as irregularidades e falhas formais apontadas no decurso do próximo exercício. Tal proposição não merece reparo, de modo que será integralmente acolhida.

Também aponta que o órgão de Controle Interno deverá pronunciar-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva, com a apresentação de certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas. Tais proposições não merecem reparos, de modo que serão integralmente acolhidas.

Ocorre que o Certificado de Auditoria, encaminhado por meio da Peça 132, acompanhado do respectivo relatório de auditoria (Peça 131), apresentou opinião conclusiva pela regularidade das

contas, o que deixo de considerar a questão levantada pelo Corpo Técnico, considerando que as ressalvas e determinações do órgão de controle interno acham-se especificadas na Peça 131.

6.4.1 Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

Com vistas a avaliar o cumprimento das respectivas determinações e recomendações referentes às contas do exercício anterior, foi solicitado ao jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, com informações detalhadas acerca das ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as irregularidades e impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio das contas referentes ao exercício anterior.

O citado relatório apresentou a seguinte situação, em relação às determinações exaradas por esta Corte de Contas, na última prestação de contas de governo.

Situação	Quantidade	% em relação ao total
Cumprida	4	57,14%
Cumprida parcialmente	3	42,86%
Total	7	100,00%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações do TCE-RJ – Modelo 8 – Peça - 120.

O Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno permite verificar adequadamente todas as ações e providências com vistas a corrigir as ressalvas então identificadas.

A Especializada verificou que que **não** foram cumpridas integralmente as determinações emitidas por esta Corte de Contas na prestação de contas de governo relativas ao exercício anterior. No entanto, o Relatório Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno (Peça 120), apresentou justificativas acerca das medidas implementadas integralmente e parcialmente visando corrigir as ressalvas apuradas.

6.5.2 Certificado de Auditoria

O Certificado de Auditoria é o documento expedido pelo órgão central de controle interno, ou equivalente, elaborado com base na análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do órgão auditado.

Verifica-se que o Certificado de Auditoria (Peça 132), emitido pelo Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo, opinou expressamente pela **regularidade** das Contas do Chefe de Governo do município.

6.6 RESULTADOS DAS AUDITORIAS SOBRE A GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Após contextualizar as auditorias da receita no âmbito desta Corte e sua importância na eficiência da gestão fiscal, a Especializada aponta as auditorias realizadas no município, elencando, posteriormente, os problemas encontrados ou ainda sem solução cujo saneamento deve ser objeto da atual gestão 2021/2024. Tais falhas se relacionam aos temas de gestão do crédito tributário, gestão do ISS e gestão dos impostos imobiliários (IPTU e ITBI), cujo teor passam a integrar o presente voto, revelando-se despendiça a transcrição.

Diante dos apontamentos da Especializada, acolho em meu voto a sugestão de emissão de **alerta** ao atual gestor de que, persistindo os problemas apurados em sede de auditorias, tratadas nos tópicos 8.5.2, 8.5.3 e 8.5.4 do relatório elaborado pelo Corpo Instrutivo (Peça 170) e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão tratados no tópico 8.5.5 do referido relatório, por intermédio de Modelos similares ao de n.º 9 da presente prestação de contas, até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

6.7 METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM 2033

À luz das alterações promovidas pela Lei Federal nº 14.026/2020 – Novo Marco do Saneamento – e em busca pelo cumprimento de metas concretas na universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário – 99% da população com abastecimento de água e 90% da população com coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033 -, a Coordenadoria de Auditoria e Políticas em Saneamento e Meio Ambiente (CAD-Saneamento) vem priorizando ações de controle externo estruturadas e permanentes.

Após contextualizar as auditorias realizadas em 2023 nos municípios jurisdicionados ao TCE-RJ, a Especializada, a partir dos resultados alcançados pela análise individual da situação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário dos municípios, classificou os entes em cinco faixas de **risco**, quais sejam: **crítico, alerta, atenção, razoável e satisfatório**. Além disso, a Auditoria

identificou os pontos de fragilidade e as oportunidades de melhoria, apresentando as determinações mais adequadas a cada município.

No que se refere ao Município de Paraty (Processo TCE-RJ nº 254.168-4/23²⁴), tendo em vista os achados constatados, classificou-se no estágio de risco de **Atenção**.

Diante dos apontamentos da Especializada, é necessária a emissão de **alerta** ao atual gestor para que, no caso de não cumprimento das decisões emanadas por esta Corte, poderá este Tribunal pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

7. CONCLUSÃO

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de **Paraty**, relativas ao exercício de 2023, e tendo em vista o teor do relatório do Corpo Instrutivo e o Parecer do Ministério Público de Contas;

Considerando, com fulcro no artigo 125, Incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para apreciação final da Câmara;

Considerando que o parecer prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento sujeito às Câmaras Municipais;

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio do Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara dos Vereadores não exime a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesa, bem como das pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

²⁴ Apenso ao Relatório Principal da Auditoria Governamental - Acompanhamento (Processo TCE-RJ nº 243.403-3/23).

Considerando preocupação já exposta pela STN por meio da Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME e por esta Corte de Contas no sentido de que o Município deve manter o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias identificadas pelo Município;

Considerando que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para as vedações impostas pelo art. 8º da mesma lei;

Considerando os resultados gerais apurados,

Posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Instrutivo e com o Ministério Público de Contas junto a esta Corte. Ressalto que minha parcial divergência com relação ao Corpo Instrutivo e com o *Parquet* Especial reside especialmente em: a) afastar a ressalva e determinações propostas quanto ao não encaminhamento ordinário do documento apto a comprovar a autorização de abertura de créditos adicionais, uma vez que a informação requerida foi adequadamente suprida nos autos pela Especializada; b) incluir ressalva e determinação acerca das despesas classificadas na Função 10 – Saúde que não pertencem ao exercício, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00; c) incluir recomendação para que o Município mantenha o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias identificadas pelo Município; e d) incluir o Processo TCE-RJ nº 208.656-9/23, que trata de consulta com prejulgamento de tese por esta Corte acerca da destinação das compensações financeiras de *royalties* previstas na Lei Federal n.º 7.990/89 e participações especiais previstas na Lei Federal nº 9.478/97, no rol dos entendimentos recentes deste Tribunal, objetos da comunicação remetida ao atual Prefeito.

VOTO:

I – Por Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de **Paraty, Sr. Luciano de Oliveira Vidal**, referentes ao exercício de **2023**, em face da **RESSALVA** a seguir elencada, com a **DETERMINAÇÃO** e **RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

RESSALVA E DETERMINAÇÃO

RESSALVA Nº 1

Despesas classificadas na Função 10 – Saúde que não pertencem ao exercício, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da LRF.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Observar a correta apropriação das despesas com ações e serviços públicos de saúde, nos termos do artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da LRF.

RECOMENDAÇÃO:

RECOMENDAÇÃO Nº 1

Para que o Município mantenha o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias identificadas pelo Município.

II – Por COMUNICAÇÃO, nos termos regimentais, ao **atual responsável pelo órgão Central de Controle Interno** da Prefeitura Municipal de Paraty, para que:

II.1. 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 CF/88 e no art. 59 da LRF;

III – Por COMUNICAÇÃO, nos termos regimentais, ao atual **Prefeito Municipal de Paraty**, alertando-o:

III.1. quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n.º 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;

III.2. quanto às decisões deste Tribunal, proferidas no bojo dos Processos TCE-RJ n.º 209.516-6/21, n.º 208.708-6/22 e n.º 208.656-9/23, que firmaram entendimentos desta Corte acerca das despesas com recursos das compensações financeiras (royalties) previstas na Lei Federal n.º 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 n.º 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;

III.3. quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n.º 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;

III.4. 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 a base de cálculo do duodécimo repassado pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais de que trata o art. 29-A da CF/88;

III.5. 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 n.º 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;

III.6. 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, 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, 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;

III.7. 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 nº 254.170-7/23, 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 – Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao atual Presidente da Câmara Municipal de **Paraty**, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, com o registro de que a íntegra dos autos encontra-se disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas.

V – Por posterior **ARQUIVAMENTO** do processo.

GCSMVM,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro-Substituto