

## ACÓRDÃO Nº 005763/2025-PLEN

1 PROCESSO: 210251-3/2024

2 NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

3 INTERESSADO: RUBENS JOSÉ FRANÇA BOMTEMPO

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

5 RELATOR: MARCELO VERDINI MAIA

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **INDEFERIMENTO** com **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL**, **RESSALVA**, **DETERMINAÇÃO**, **RECOMENDAÇÃO**, **COMUNICAÇÃO** e **ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 6

10 QUÓRUM:

**Conselheiros presentes:** Marcio Henrique Cruz Pacheco, José Maurício de Lima Nolasco e Marianna Montebello Willeman

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 26 de Fevereiro de 2025

**Marcelo Verdini Maia**

Relator

**Marcio Henrique Cruz Pacheco**

Presidente

Fui presente,

**Henrique Cunha de Lima**

Procurador-Geral de Contas



Assinado Digitalmente por: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO  
Data: 2025.03.19 18:00:39 -03:00  
Razão: Acórdão do Processo 210251-3/2024. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 7e7f4cf5-cc94-4f02-b5ba-5989f6c5c4fd  
Local: TCERJ



Assinado Digitalmente por: MARCELO VERDINI MAIA  
Data: 2025.03.19 14:18:22 -03:00  
Razão: Acórdão do Processo 210251-3/2024. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 7e7f4cf5-cc94-4f02-b5ba-5989f6c5c4fd  
Local: TCERJ

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS – PODER EXECUTIVO**

**PROCESSO N.º 210.251-3/24**

**EXERCÍCIO DE 2023**

**PREFEITO: SR. RUBENS JOSÉ FRANÇA BOMTEMPO**

**PARECER PRÉVIO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, nos termos da Constituição do Estado e da Lei Complementar nº 63, de 01 de agosto de 1990, e,

**Considerando** que as Contas de Governo do Município de PETRÓPOLIS, referentes ao exercício de **2023**, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações técnicas de natureza contábil, foram elaboradas com observância às disposições legais pertinentes, conforme conclusão apontada no parecer do Conselheiro-Relator;

**Considerando** o minucioso trabalho do Corpo Instrutivo;

**Considerando** o parecer exarado pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Henrique Cunha de Lima;

**Considerando** o exame a que procedeu o Conselheiro-Relator;

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

**RESOLVE:**

Emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo do Município de Petrópolis, referentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Sr. Rubens José França Bomtempo, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO** constantes do Voto.

SALA DAS SESSÕES, de de 2025.

Márcio Henrique Cruz Pacheco

**PRESIDENTE**

Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia

**RELATOR**

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



**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

**PETRÓPOLIS**

---

**EXERCÍCIO DE 2023**

**RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO MARCELO VERDINI**

**PLENÁRIO**

**VOTO GCSMVM**

**PROCESSO TCE-RJ Nº 210.251-3/24**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2023**

**RESPONSÁVEL: SR. RUBENS JOSÉ FRANÇA BOMTEMPO**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. PRESTAÇÃO DE  
CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2023.**

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

**COMUNICAÇÃO NOS MOLDES DO ART. 45, §§1º E 2º, DO  
REGIMENTO INTERNO. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS E  
ESCLARECIMENTOS POR PARTE DO RESPONSÁVEL.**

**AUSÊNCIA DE ENCAMINHAMENTO DAS LEIS AUTORIZATIVAS  
DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO REALIZADAS PELO MUNICÍPIO NO  
EXERCÍCIO, EM DESCORDO COM O INCISO I, § 1º DO ART. 32  
DA LEI COMPLEMENTAR N.º 101/00 (LRF) C/C ART. 13 DA LEI  
MUNICIPAL N.º 5.765/21 (LOA). AFASTAMENTO DA  
IRREGULARIDADE APÓS DEFESA.**

**AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DO MÍNIMO DE 70% DOS RECURSOS  
DO FUNDEB EM GASTOS COM A REMUNERAÇÃO DE  
PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA. DESCUMPRIMENTO  
DO LIMITE MÍNIMO ESTABELECIDO NO ARTIGO 26 DA LEI  
FEDERAL N.º 14.113/20 C/C A LEI FEDERAL N.º 14.276/21.  
CONVERSÃO DA IRREGULARIDADE EM RESSALVA APÓS  
DEFESA.**

**DISPONIBILIDADE DE CAIXA DOS RECURSOS DA LEI N.º 12.858/13 – EDUCAÇÃO (75%) E SAÚDE (25%) - SEM SALDO SUFICIENTE PARA COBRIR OS MONTANTES DOS RECURSOS LEGALMENTE VINCULADOS NÃO APLICADOS ATÉ O EXERCÍCIO, IMPOSSIBILITANDO O ATENDIMENTO AO § 3º, ART. 2º DA LEI 12.858/13 E DESCUMPRINDO OS MANDAMENTOS LEGAIS PREVISTOS NO ART. 8º, PARÁGRAFO ÚNICO E ART. 50, INC. I DA LC 101/00. CONVERSÃO DA IRREGULARIDADE EM RESSALVA APÓS DEFESA.**

**PEDIDO DE SOBRESTAMENTO POR SUPOSTO PREJUÍZO AO PLENO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. ARGUMENTOS TRAZIDOS AOS AUTOS NÃO LOGRARAM ÊXITO EM DEMONSTRAR O PREJUÍZO ALEGADO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE SOBRESTAMENTO.**

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

Versam os autos sobre processo da Prestação de Contas de Governo do chefe do Poder Executivo do Município de Petrópolis, que abrange as contas do Poder Executivo, relativa ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, **Sr. Rubens José França Bomtempo**, 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 25/03/2024, 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 (23/01/2024), 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 e constatou a ausência de elementos necessários à análise, o que impossibilitou naquele momento a verificação das normas legais e constitucionais que devem ser cumpridas pelo Município e culminou na expedição do ofício PRS/SSE/CGC nº 6824/24 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 os documentos TCE-RJ nº 007.763-7/24 e nº 007.783/24.

Em continuidade, o Corpo Instrutivo, conforme informação de 31/07/2024, 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 Petrópolis, com **irregularidades, impropriedades, determinações, recomendação:**

#### **IRREGULARIDADE N°1**

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.

#### **IRREGULARIDADE N°2**

O Município não aplicou o mínimo de 70% dos recursos do Fundeb em gastos com a remuneração de profissionais da educação básica, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 14.276/21.

#### **IRREGULARIDADE N° 3**

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

A instrução especializada sugeriu também comunicações ao atual Prefeito, atual titular do Poder Legislativo e responsável pelo controle interno, 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 concordam com a proposição manifestada pela instância técnica.

Em parecer de 18/09/2024, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Henrique Cunha de Lima, manifestou-se parcialmente de acordo com a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, opinando pela manutenção das irregularidades 1 e 2 e convertendo a irregularidade 3 em impropriedade.

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática proferida em 02/10/2024<sup>1</sup>, 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 tempestivamente<sup>2</sup> elementos que deram origem ao Doc. TCE-RJ nº 23.936-2/2024.

Em nova manifestação, de 18/12/2023, o Corpo Instrutivo manteve as impropriedades apontadas na instrução preliminar, uma vez que o ente não apresentou manifestações; e considerou satisfatoriamente afastadas as irregularidades 01 e 03, mantendo, contudo, a irregularidade 02, o que culminou na sugestão de emissão de **parecer prévio contrário**.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em 20/12/2024, concordou com o afastamento da irregularidade 01 proposta na instrução preliminar do Corpo Instrutivo, endossou a manutenção da irregularidade 02 nos termos sugeridos pela instância técnica e opinou no sentido do tratamento da irregularidade 03 como impropriedade. Ao final, também propôs a emissão de **parecer prévio contrário**.

Em 30/12/2024, houve a entrada do documento TCE-RJ nº 000.036-5/2025, que trata de pedido de sobrestamento da análise das presentes Contas de Governo sob a alegação de impossibilidade do pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como do comprometimento de eventuais manifestações por parte do Ente, em virtude de problema técnico no servidor de arquivos da rede da prefeitura.

---

<sup>1</sup> Comunicação por meio do Ofício nº 021157/2024 CGC (recebido pelo responsável em 11/10/2024).

<sup>2</sup> Cadastrado em 23/10/2024.

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 Município 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, assumira 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 **Petrópolis**, 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. ANÁLISE PRÉVIA DO DOC. TCE-RJ Nº 000.036-5/2025**

Em 30/12/2024 houve a entrada do documento TCE-RJ nº 000.036-5/2025 (peças 203 a 207), que contém pedido de sobrestamento da análise das presentes Contas de Governo sob a alegação de impossibilidade do pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como do comprometimento de eventuais manifestações por parte do Ente, em virtude de problema técnico no servidor de arquivos da rede da prefeitura.

É possível inferir da peça 203 que o problema técnico ocorrido nos servidores de dados têm impedido acesso aos arquivos, dados e históricos armazenados de diversos órgãos, incluindo, consoante peça 204, a Secretaria de Educação, diretamente relacionada com a irregularidade remanescente.

Em que pese as alegações trazidas pelo então Prefeito, entendo que o pedido de sobrestamento defendido pelo responsável não merece prosperar.

Conforme se depreende da peça 204, a falha sistêmica ocorreu em 29/10/2024, ou seja, em data posterior ao prazo permitido pelo § 1º do art. 64 do Regimento Interno desta Corte para o envio de manifestações, que se findou em 23/10/2024<sup>3</sup>.

Merece destaque que as razões de defesa encaminhadas por meio do Doc. TCE-RJ nº 23.936-2/2024 (peças 195 a 196) foram devidamente acostadas às presentes Contas de Governo em 24/10/2024, momento em que a falha sistêmica não havia ocorrido, dispondo o responsável de todas as informações, documentos e históricos necessários para embasar sua manifestação sobre as irregularidades preliminarmente apresentadas, o que serviu de base para a análise realizada pelas instâncias técnicas, culminando, inclusive, na desconsideração de uma irregularidade e conversão de duas irregularidades em impropriedades, não restando demonstrado, a meu ver, prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa nos termos regimentalmente garantidos ao responsável e positivado no § 1º do art. 64 do Regimento Interno.

Isto porque deve restar claro que os processos de Contas de Governo possuem rito próprio e inevitavelmente subordinado a um período de tempo que não prejudique a efetividade da avaliação das políticas macroeconômicas e dos aspectos fiscais e orçamentários que permeiam processos dessa natureza, devendo esta Corte, sempre que possível, garantir o envio tempestivo ao respectivo parlamento do parecer técnico-opinativo elaborado, permitindo assim o julgamento tempestivo por parte das Casas Legislativas.

Nesse sentido, os normativos do TCE-RJ trataram de regular a matéria de forma a garantir a eficiência desse processo e minimizar os obstáculos, como, por exemplo, a irrecorribilidade dos processos de Contas regimentalmente prevista e a impossibilidade de deferimento de pedidos de prorrogação além dos 15 dias permitidos para regularização do processo diante do não atendimento às documentações exigidas, consoante art. 7º-A da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, este último sendo relevado apenas em casos excepcionais, quando constatado flagrante prejuízo à verdade material e sempre sopesado com a tempestividade da emissão do aludido parecer.

Logo, por todo o exposto, farei constar em meu voto o **indeferimento do pedido de sobrestamento** do feito, haja vista a ausência de prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa no caso em tela.

---

<sup>3</sup> Conforme consulta ao sistema, o responsável tomou conhecimento da decisão monocrática de 02/10/2024 em 11/10/2024, tendo, a partir de 14/10/2024, 10 dias para encaminhar suas manifestações.

## **2. 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 Financeiro<sup>4</sup>, 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 destes demonstrativos é atualmente atribuição da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, haja vista sua competência prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à consolidação das contas públicas nacionais, bem como a competência estabelecida pela Lei nº 10.180/2001 de órgão central do Sistema de Contabilidade e de Administração Financeira Federal.

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. Além da Legislação supramencionada, os Demonstrativos Contábeis, também conhecidos como Demonstrações Financeiras, devem ser elaborados à luz da 9ª edição<sup>5</sup> 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 TSPs) emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade<sup>6</sup>.

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.

---

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Edição vigente para o exercício de 2023

<sup>6</sup> 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

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 transparência<sup>7</sup> dos gastos públicos e o atingimento das metas fiscais pactuadas, são elaborados e publicados o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, 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.

Feita essa breve introdução, o Corpo Instrutivo acusa o recebimento das demonstrações contábeis consolidadas, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO referente ao 6º bimestre de 2023 e dos Relatórios de Gestão Fiscal dos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2023, em consonância com o que dispõe a Lei Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

### **3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

#### **2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

No ordenamento jurídico brasileiro, em respeito ao princípio da legalidade sob a ótica da administração pública<sup>8</sup>, os Instrumentos de Planejamento e Orçamento são constituídos por leis de iniciativa privativa e indelegável do chefe do Poder Executivo<sup>9</sup> 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.

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Art. 37 da CF/88

<sup>9</sup> Ar. 84, XXIII e parágrafo único da CF/88

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\$ 1.731.672.646,49 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	1.731.672.646,49
(B) Alterações:	770.457.030,97
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	769.888.739,50
Créditos especiais	568.291,47
(C) Anulações de dotações	372.268.243,44
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	2.129.861.434,02
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário Consolidado – Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64	2.129.861.434,02
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 04, Relação de Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Peça 115 e Anexo 12 Consolidado – Peça 118.

No que tange às alterações orçamentárias autorizadas na própria Lei Orçamentária, o artigo 12 da LOA 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% (trinta por cento) das despesas fixadas no orçamento, respeitando a base de cálculo e as fontes dispostas na referida lei, culminando no montante autorizado de R\$ 519.501.793,95.

Da análise da relação dos créditos adicionais apresentada pelo município para os fins de que tratam o presente tópico e das regras contidas na Lei de Orçamento do ente, conclui-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.

Além disso, a Especializada ressaltou que a LOA instituiu exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos adicionais suplementares, consoante o artigo 13<sup>10</sup> do referido diploma legal.

No que concerne aos créditos adicionais abertos em face de autorizações em leis específicas, verifica-se que **o município efetuou a abertura desses créditos dentro dos limites estabelecidos** nas respectivas leis autorizativas, **em observância** ao preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

É 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 (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	136.492.987,75
II - Receitas arrecadadas	1.807.294.181,15
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>1.943.787.168,90</b>
IV - Despesas empenhadas	1.758.555.408,05
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	66.702.408,29
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>1.825.257.816,34</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>118.529.352,56</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/2023; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 11 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 12, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 39 e Balanço financeiro do RPPS – Peça 40.

**Nota 1:** No resultado alcançado são consideradas as receitas arrecadadas e despesas empenhadas (excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas a cobertura de déficit financeiro.

<sup>10</sup> Art. 13 – O limite de abertura de crédito autorizado no artigo anterior não será onerado quando o crédito se destinar a:

- I – Incorporar recursos provenientes de superávit financeiro de exercício anterior, de fontes de recursos vinculados com destinação específica, bem como as originadas em termo de convênio firmado com entes da federação – União ou Estado, agente de convênio, e demais entidades formuladas em programa de trabalho;
- II – Excesso de arrecadação das fontes de recursos vinculados com destinação específica originadas em termo de convênio firmado com entes da federação – União ou Estado, agente de convênio, e demais entidades formuladas em programa de trabalho;
- III – suprir insuficiência das dotações destinadas a despesas à conta de receitas vinculadas, ficando aquelas limitadas aos valores destas;
- IV – Insuficiências de dotações do Grupo de Natureza da Despesa 1 – Pessoal e encargos Sociais, mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesas consignadas ao mesmo grupo;
- V – Insuficiências de dotações para amortização e encargos da dívida e as despesas financiadas com operações de crédito contratadas e a contratar;
- VI – Remanejamentos entre dotações alocadas em mesmo projeto, atividade ou operação especial de modo que não alterem os saldos da programação, dispostas como limitações desta Lei;
- VII – A alteração necessária ao ajuste até o limite autorizado no art. 29-A

**Nota 2:** Superávit do exercício anterior excluídos os resultados do RPPS e do Legislativo.

Conforme se observa, o **resultado positivo** registrado pelo município demonstra 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 será dispensada.

### 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\$ 1.846.151.153,44<sup>11</sup>**, 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 **27,77%** do total da receita corrente realizada em 2023, excluídas as da unidade gestora responsável pelo RPPS. 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 104), o que será analisado em tópico específico.

A título comparativo, a Especializada aponta que o ente apresentou arrecadação per capita (receitas correntes) de **R\$ 6.287,08** por habitante<sup>12</sup>, tomando-se por base as receitas correntes arrecadadas no exercício de 2023, excluído o RPPS.

Já a execução orçamentária da despesa apresentou uma **economia orçamentária** no valor de **R\$ 161.500.994,00**, tendo o Ente executado 95% das despesas correntes e 63% das despesas de capital.

---

<sup>11</sup> Observa-se que o cálculo do **superávit de arrecadação** desconsiderou a Receita Intraorçamentária, que foi apresentada na Instrução Técnica (peça 183).

O MCASP 9ª Edição dispõe: Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos. As receitas intraorçamentárias são a contrapartida das despesas classificadas na Modalidade de Aplicação “91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social” que, devidamente identificadas, possibilitam anulação do efeito da dupla contagem na consolidação das contas governamentais. Dessa forma, a fim de se evitar a dupla contagem dos valores financeiros objeto de operações intraorçamentárias na consolidação das contas públicas, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338/2006, incluiu as “Receitas Correntes Intraorçamentárias” e “Receitas de Capital Intraorçamentárias”, representadas, respectivamente, pelos códigos 7 e 8 em suas categorias econômicas. Essas classificações, segundo disposto pela Portaria que as criou, não constituem novas categorias econômicas de receita, mas apenas especificações das Categorias Econômicas “Receita Corrente” e “Receita de Capital”.

<sup>12</sup> Nº de habitantes: 278.881 demonstrado na Peça 164.

Com isso, a análise da execução orçamentária do exercício, já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, é apresentada no quadro a seguir:

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	1.978.457.460,46	171.163.279,31	1.807.294.181,15
Despesas Realizadas	1.968.360.439,41	209.805.031,36	1.758.555.408,05
<b>Superávit/Déficit Orçamentário</b>	<b>10.097.021,05</b>	<b>-38.641.752,05</b>	<b>48.738.773,10</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 118 e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 39.

Ao que se observa, o município apresentou **resultado orçamentário superavitário**.

### 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 fluante 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)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	467.604.853,11	53.370.106,23	5.161.139,52	409.073.607,36
Passivo financeiro	269.981.598,26	4.185.505,02	5.161.139,52	260.634.953,72
<b>Resultado Financeiro</b>	<b>197.623.254,85</b>	<b>49.184.601,21</b>	<b>0,00</b>	<b>148.438.653,64</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 120, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 41 e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 21.

**Nota:** 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 ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, no que se conclui 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.

### **3.3. RESULTADO PATRIMONIAL**

No exercício de 2023, o confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, que se configuram em receitas e despesas sob o aspecto patrimonial e, portanto, apuradas pelo regime de competência, demonstram que o município apresentou resultado patrimonial **deficitário de R\$ 299.186.371,76**.

A Especializada aponta ainda para uma diferença entre o patrimônio líquido apurado e o registrado no balanço patrimonial do exercício no montante de **R\$ 2.892.751,87<sup>13</sup>**, o que será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

## **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 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 Federal<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Patrimônio Líquido apurado (R\$ 209.889.573,42) Patrimônio Líquido registrado no balanço patrimonial do exercício, peça 120 (R\$ 206.996.821,55)

<sup>14</sup> Resoluções do Senado Federal nº 40, de 2001, nº 43, de 2001, e Resolução nº 48, de 2007, com as alterações posteriores

A Receita Corrente Líquida – 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 Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, referentes aos períodos de apuração dos limites:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL				
Descrição	2022	2023		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	1.521.266.996,50	1.608.753.692,10	1.656.950.992,80	1.753.465.187,40

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/2023 e Processos TCE-RJ n.ºs 232.591.7/2023, 251.138.8/2023 e 203.225.3/2024 – 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 Contas<sup>15</sup>, 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

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 Receita Corrente Líquida, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31<sup>16</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação do município é assim representada:

Especificação	2022	2023		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	432.963.525,10	406.152.793,30	431.523.571,90	512.360.315,40
Valor da dívida consolidada líquida	281.031.878,40	134.244.268,70	247.000.392,20	314.108.753,70
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	18,47%	8,33%	14,91%	17,91%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/2023, Processo TCE-RJ n.º 203.225.3/2024 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

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

<sup>15</sup> Processo TCE-RJ nº 106.691-8/21

<sup>16</sup> 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.

### 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;

(...)”

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2021<sup>17</sup>, verifica-se que o município **respeitou** o limite de operações de crédito no exercício em análise, bem como 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	50.000.000,00	2,85%	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 203.225.3/2024 – RGF do 3º quadrimestre do exercício.

Nota: Em que pese declaração, constante à Peça 75, indicando que o Município de Petrópolis não abriu Operações de Crédito no exercício de 2023, observa-se no Balanço Orçamentário (Peça 16), bem como no Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre/2023

Em continuidade, o Corpo Instrutivo apontou o não encaminhamento das leis autorizativas para as respectivas operações de crédito, não sendo possível verificar se o valor das operações contraídas, estabelecido nos respectivos contratos, estariam dentro do limite estabelecido nas leis mencionadas, sendo proposto em fase preliminar (Peça 183) **irregularidade** e **determinação**, o que foi acompanhado pelo *Parquet* Especial. (Peça 186).

<sup>17</sup> Processo TCE-RJ n.º 203.225.3/2024.

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade, o jurisdicionado encaminhou, de forma tempestiva, esclarecimentos pertinentes ao tema, materializados por meio do Documento TCE-RJ nº Doc. TCE-RJ nº 23.936-2/2024 (Peças 193/195).

A fim de afastar a irregularidade, o jurisdicionado acostou aos autos as Leis Municipais nº 8.308/22 e nº 8.309/22 (Peça 194, fls. 04/05).

O Corpo Instrutivo (Peça 198), endossado pelo *Parquet* Especial (Peça 201), diante dos documentos e esclarecimentos apresentados, entenderam que restou comprovada a legalidade da operação de crédito, motivo pelo qual propuseram afastamento da irregularidade, com o que estou de acordo.

A Especializada apontou que se tratam de empréstimos contratados no exercício de 2022, junto à Caixa Econômica Federal, destinados ao Programa de Financiamento para Infraestrutura e Saneamento – FINISA, até os valores de R\$20.000.000,00 (Lei n.º 8.308, de 29/04/2022) e R\$80.000.000,00 (Lei n.º 8.309, de 29/04/2022).

No que tange ao montante de R\$50.000.000,00, recebido no exercício de 2023<sup>18</sup>, o Corpo Técnico apurou a consonância com o programa de desembolso financeiro previsto nos respectivos instrumentos contratuais<sup>19</sup>, conforme consta da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2022<sup>20</sup>. Além disso, asseverou a legalidade das operações de crédito aos limites estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Complementar n.º 101/00.

No que se refere ao art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada, com algumas exceções, a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Verifico no Relatório Resumido da Execução Orçamentário do 6º bimestre<sup>21</sup> que o valor total das operações de crédito realizadas em 2023 foi inferior ao das despesas de capital, observando, dessa forma, a norma estabelecida no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal e no § 3º do artigo 32 da LRF.

---

<sup>18</sup> Tópico 6.2.2 – Peça 183, fls. 15/16

<sup>19</sup> Peça 194 fls. 6/7 do presente em consonância com o cronograma, Peça 200, fl. 16 e Peça 198, fl. 15 do Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/23

<sup>20</sup> Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/23,

<sup>21</sup> Processo TCE-RJ n.º 203.224.9/2024, Peça 10

#### **4.4. 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 Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2021<sup>22</sup>, verifica-se que o município **realizou** receita de alienação de ativos no montante de R\$ 113.494,50 no exercício em análise.

De acordo com a Especializada, os recursos provenientes dessas alienações não foram executados no exercício em exame, permanecendo saldo residual para aplicação no exercício seguinte, portanto, não havendo descumprimento do disposto no artigo 44 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

#### **4.5. DESPESA COM PESSOAL**

Nos termos do inciso III, *b*, do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 cc art. 169<sup>23</sup> da Constituição Federal, o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo corresponde a 54% do valor da Receita Corrente Líquida – 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 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O limite para a despesa com pessoal, portanto, abrange também as despesas com pensionistas, conforme preconizado no Manual de Demonstrativos Fiscais.

---

<sup>22</sup> Processo TCE-RJ nº 203.224-9/2024

<sup>23</sup> 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.

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	%
<b>Poder Executivo</b>	39,31	40,19	668.276.653,25	43,93	711.096.527,30	44,20	767.336.042,90	46,31	748.494.431,60	42,69

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/2023 e Processos TCE-RJ n.ºs 232.591.7/2023, 251.138.8/2023 e 203.225.3/2024 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

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

#### **4.6. METAS FISCAIS**

Dentre os grandes avanços promovidos pela LRF, está a busca pelo equilíbrio real (material) do orçamento, em que se vislumbra não apenas a fixação de despesas na LOA em montante equivalente às receitas previstas, mas sim evitar o crescimento desordenado de despesas sem lastro para cobri-las ou a ampliação da dívida pública a patamares não sustentáveis.

Neste sentido, prevê o art. 4º, §1º da Lei Complementar nº 101/00, que integra o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Anexo de Metas Fiscais, que estabelece metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Dessa forma, ao se cotejar as metas pactuadas com os resultados efetivamente alcançados, é possível avaliar a política fiscal adotada por determinado ente federativo na busca por uma gestão equilibrada e responsável, com foco especial no controle do endividamento público.

Já o art. 9º da LRF disciplina que, caso a realização da receita, a cada bimestre, não se comporte como o esperado, trazendo risco ao cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e Ministério Público devem promover contenção das despesas públicas segundo os critérios definidos na LDO.

No que tange às metas fiscais, a Especializada informa os seguintes resultados alcançados no exercício de 2023:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido / Não Atendido
Receitas	1.466.712.100,94	1.978.457.460,50	
Despesas	1.390.291.840,94	1.968.360.439,40	
Resultado primário	13.462.171,51	5.486.077,20	Não Atendido
Resultado nominal	-30.150.908,12	18.856.962,60	Atendido
Dívida consolidada líquida	49.120.873,14	314.108.753,70	Não Atendido

Fonte: LDO – Peça 03, Anexos 1 e 6a do RREO 6º bimestre (Processo TCE-RJ n.º 203.224.9/2024) e Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre (Processo TCE-RJ n.º 203.225.3/2024).

Conforme se verifica no quadro anterior, o município **não cumpriu** as metas de Resultado Primário e Dívida Consolidada Líquida estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, fato que será motivo ensejador de **ressalva** e **determinação** nas conclusões de meu voto.

#### 4.7. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O Corpo Instrutivo constatou que o Poder Executivo Municipal comprovou a realização de audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre do exercício anterior e ao 1º e 2º quadrimestre do exercício, conforme § 4º, do artigo 9º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

#### 4.8. 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\$ 7.396.983,82** (Peça 13), o que a princípio poderia caracterizar o descumprimento dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Após exame procedido na documentação encaminhada (Peça 13), a Especializada apontou que os cancelamentos decorreram em sua maioria de prescrição e de inscrições realizadas de forma indevida, entendendo que tais elementos justificaram a ocorrência dos respectivos cancelamentos, motivo pelo qual entendeu pelo cumprimento dos artigos citados da Lei Federal nº 4.320/64.

Outrossim, analisando a referida documentação, além dos cancelamentos citados, verifico a existência de cancelados denominados “outras situações” (Peça 13, fl. 4), correspondendo ao montante de R\$ 36.630,00.

No que tange o valor de R\$ 25.830,00, o cancelado ocorreu em virtude de inscrição indevida em razão do pagamento ter ocorrido no exercício em análise. O valor de R\$ 10.800,00 tratou de despesa de serviço de pessoa jurídica que, devido ao vício na contratação, resultou em classificação orçamentária incorreta quando da execução da despesa<sup>24</sup>.

Diante dos fatos, entendo como justificado os cancelamentos dos restos a pagar acima mencionados.

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 inscreveu restos a pagar não processados (R\$ 87.780.003) com a devida disponibilidade de caixa (R\$ 236.218.656), desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e ao Poder Legislativo.

Por fim, 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 ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu restos a pagar não processados **com a correspondente disponibilidade de caixa**:

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 Disponibilidade (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)	467.604.853	57.658.192	15.029.121	19.309.813	85.922.159	289.685.566	92.062.311	0
Câmara Municipal (II)	5.161.139	21.058	327.620	17.704	3.370.745	1.424.010	1.424.010	0
RPPS (III)	53.370.106	0	75.410	0	1.251.796	52.042.899	2.858.298	0
<b>Valor Considerado (IV) = (I-II-III)</b>	<b>409.073.607</b>	<b>57.637.134</b>	<b>14.626.090</b>	<b>19.292.108</b>	<b>81.299.617</b>	<b>236.218.656</b>	<b>87.780.003</b>	<b>0</b>

Fonte: Balanço Orçamentário – Peça 118, Balanço Financeiro – Peça 119, Anexo 17 – Peça 125 e Balancete Contábil Analítico – Peça 126 Consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64, Balanço Orçamentário – Peça 19, Balanço Financeiro – Peça 20 e Anexo 17 – Peça 16 da Câmara Municipal e Balanço Orçamentário – Peça 39, Balanço Financeiro – Peça 40 e Anexo 17 – Peça 36 do RPPS.

**Nota 1:** no quadro acima, foram desprezadas as casas decimais.

**Nota 2:** o valor referente às “demais obrigações financeiras” (consignações e outros passivos) registrado no Anexo 17 da Lei Federal n.º 4.320/64 foi ajustado, a fim de que o somatório dos restos a pagar e demais obrigações coincida com o total do passivo financeiro registrado no Balanço Patrimonial.

**Nota 3:** no Disponibilidade de Caixa Bruto foi considerado o valor registrado nas contas Caixa e Equivalente de Caixa, R\$ 406.545.072,10 e demais contas com atributo “F”, R\$ 61.059.781,01, do Balancete Contábil Analítico (Peça 126).

<sup>24</sup> Peça 13 fls. 21/22

Quanto ao tema, apesar de não ter sido evidenciada a ocorrência de anulação de empenhos de despesas não liquidadas (não inscrição em restos a pagar) por motivo de insuficiência financeira, observa o *Parquet* Especial que o gestor público deve verificar, no caso concreto, as despesas que são efetivamente passíveis de serem anuladas, sob pena de se caracterizar conduta irregular com reflexo nas contas de governo.

Além disso, o Ministério Público de Contas fez as seguintes ponderações:

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

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

O âmago da Lei de Responsabilidade Fiscal é promover o equilíbrio das contas pública; desiderato a ser perseguido durante todo exercício financeiro, mediante ação planejada e transparente e rígido controle da execução orçamentária e financeira, de modo a compatibilizar a despesa à receita arrecadada, nos termos preconizados no §1º do artigo 1º e nos artigos 8º e 9º da LRF.

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

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

Procede a preocupação do Ministério Público de Contas no sentido de que não deve o ente se abster de registrar e/ou cancelar valores inscritos em restos a pagar cujo direito adquirido pelo credor seja latente frente ao cumprimento de suas obrigações, fato inclusive já abordado no presente voto.

No entanto, destaca-se que o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar já contempla eventuais casos que, a despeito de configurarem infração ao direito financeiro- em especial à Lei Federal 4.320/64- no que tange à realização de despesa sem prévio empenho, devem ser considerados no Anexo 5 com vistas a dar transparência plena ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa do município.

Neste sentido, dispõe ainda o Manual de Demonstrativos Fiscais – 13ª Edição:

Na verificação da possibilidade de inscrição em restos a pagar não processados, da disponibilidade de caixa bruta devem ser deduzidas as despesas inscritas em restos a pagar processados, as despesas inscritas em restos a pagar não processados em exercícios anteriores e **as demais obrigações de despesa que não tenham passado pela execução orçamentária. Caso não haja suficiente disponibilidade de caixa para quitar todas essas obrigações, o limite de inscrição em restos a pagar já não estará sendo observado.** Além da demonstração do cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes, deverá ser apresentada também a disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados. Assim, esse demonstrativo apresenta o cálculo da disponibilidade de caixa e demonstra se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

**Ressalta-se que o limite de inscrição em restos a pagar citado no art. 25, §1º, inciso IV, alínea “c” da LRF, está relacionado ao disposto no art. 1º, §1º da mesma lei, que estabelece como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada, a transparência, o cumprimento das metas e a obediência aos limites, e também ao disposto no art. 9º, também da LRF, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais. Dessa forma, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios.**

Observa-se então, como regra geral, que as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios.

Esse demonstrativo possibilita também a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesa contraídas. Essa verificação se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente.

**Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na**

**gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. (grifei)**

Quanto a eventuais casos em que o processo de liquidação se encontre em andamento, essas situações intermediárias devem ser abarcadas pela fase de crédito empenhados em liquidação, já abordada no item 3.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Esses valores devem ser considerados no Anexo 5, computados na coluna (d) em Obrigações Financeiras por meio da conta 6.3.1.2.0.00.00 (RP não processado em liquidação)<sup>25</sup>.

Destaca-se que situações de realização de despesa sem prévio empenho ou pagamento sem sua regular liquidação, o que me parece ser a preocupação central do *Parquet* especial, são vedadas consoante art. 60 e 62 da Lei Federal 4.320, respectivamente, devendo, contudo, a contabilidade do Ente realizar os registros quanto aos aspectos patrimoniais em respeito ao princípio da essência sobre a forma constante na NBC TSP Estrutura Conceitual, sob pena de responsabilização. Para tanto foram criados os atributos de Indicador de Superávit Financeiro<sup>26</sup> que, embora tenham como seu objetivo precípuo permitir a apuração do superávit financeiro por meio dos conceitos de ativo e passivo financeiros e permanentes previsto na Lei Federal nº 4.329/64, dão a transparência necessária para se identificar casos de descumprimento nos moldes aqui apresentados.

## **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 a despesas com auxílio alimentação ou similar, e as orientações complementares publicadas no DOERJ em

<sup>25</sup> Vide Parte IV – RGF – 11ª ed. – Mapeamentos, v.3, disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:12903](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:12903)

<sup>26</sup> Vide item 3.3.2.1 da parte IV do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-9ª Edição.

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\$ 477.927.346,91, evidenciados no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, que não guardam paridade com o valor registrado contabilmente na função 12 – educação (Peça 10), de R\$ 514.215.568,08, fato que será motivo ensejador de **ressalva** e **determinação** no presente voto.

Além disso, o Corpo Instrutivo apontou que foram registrados gastos no valor total de R\$ 770.000,00 que não pertencem ao exercício e não foram certificados pelo controle interno, estando, portanto, em desacordo com os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 e com a Nota Técnica n.º 05/22, sem contudo, considerar o fato como impropriedade nas contas em tela, como se observa a seguir:

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

a) gastos que não pertencem ao exercício e que não foram certificadas pelo Controle Interno, em desacordo com a Nota Técnica nº 05, de 13/04/2022, aprovada nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.614-0/22:

Data do empenho	N.º do empenho	Fonte de recursos	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
28/07/2023	1643	Receitas de Impostos e Transferências de Impostos – Educação	R\$ 770.000,00	R\$ 770.000,00
<b>TOTAL IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS</b>			<b>R\$ 770.000,00</b>	<b>R\$ 770.000,00</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação – Peça 166.

No entanto, peço vênias para divergir das instâncias técnicas quanto à situação identificada. Em consulta à peça 166, fls. 15, é possível observar que o montante apontado foi empenhado no código de natureza de despesa 3.3.90.92.00, ou seja, à conta de Despesas de Exercícios Anteriores, sendo seu cômputo, em princípio, autorizado não apenas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, 13ª edição, como também pela Nota Técnica n.º 05/22 (TCE-RJ nº 100.614-0/22) consoante podemos observar em seu item 5, *in verbis*:

**5. As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) poderão entrar no cômputo da aplicação mínima em MDE, com base no art. 35, II, da Lei Federal nº 4.320/64, desde que o Ente comprove, por meio de documentação, quando cabível, e por meio de certificação por parte do responsável do controle interno, sob pena de responsabilização:**

- (i) de que as despesas não foram consideradas em exercícios anteriores;  
(ii) que atendam aos critérios previstos no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/64; e  
(iii) que as despesas podem ser qualificadas como despesas em MDE, conforme critérios estabelecidos pelo art. 70 da LDB;

Já quanto à necessidade de certificação por parte do responsável pelo Controle Interno, o relatório do controle interno aponta que o Ente atendeu à aludida Nota técnica (peça 152, fl. 47). Nesse sentido, mesmo não havendo uma comprovação taxativa e específica, pode-se inferir que há por parte do órgão de controle a intenção de informar o atendimento dos itens i e ii do item 5 da Nota Técnica n.º 05/22.

No entanto, é possível inferir das informações constantes no relatório analítico de educação que o montante se destina ao pagamento de acórdão de confissão de dívida a escritório de advocacia, o que claramente não se encontra no rol de despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais dispostas no artigo 70 da Lei 9.394/96, devendo a falha, diante do apresentado, refletir tal descumprimento, motivo pelo qual farei constar em meu voto **ressalva e determinação** para a aludida impropriedade.

Em continuidade, o Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino se apresenta da seguinte maneira:

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	111.601.574,74	1.590.365,69
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	100.201.223,21	732.498,43
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00	0,00
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00	0,00
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Dedução do sigfis		770.000,00	0,00
(h) Despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		211.032.797,95	2.322.864,12
(i) Sub total das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos			213.355.662,07
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(j) Total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos (i)			213.355.662,07
(l) Total das receitas transferidas ao Fundeb			141.424.015,49
(m) Valor do exercício anterior aplicado até o primeiro quadrimestre que integrará o limite constitucional			0,00
(n) Receitas do Fundeb não utilizadas no exercício, em valor superior a 10%			0,00
(o) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores com disponibilidade caixa (fonte: impostos e transferência de imposto)			0,00
(p) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)			2.322.864,12
(q) Restos a Pagar do exercício anterior sem disponibilidade de caixa pagos no exercício.			0,00

<b>(r) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (j + l + m - n - o - p + q)</b>	<b>352.456.813,44</b>
<b>(s) Receita resultante de impostos</b>	<b>1.126.493.338,57</b>
<b>(t) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (r/s x 100)</b>	<b>31,29%</b>

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas (Relatório Geral) – Peça 157 (fls. 149/157) e documentação contábil comprobatória – Peças 45/47, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 11, Quadro tópico 7.1.3.4.1 (Do Cálculo da Aplicação do Mínimo Legal, Quadro 8.2.3.1 (Da Base de Cálculo da Receita), Relações de Cancelamentos de RP na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 48, Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 52, Declaração de Inexistência de despesas de exercícios anteriores (DEA) pagas na fonte Impostos e Transferências de Impostos (MDE) – Peça 138, Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos (MDE) – Peça 128 e Relatório Analítico Educação – Peça 166.

**Nota 1 (linha “g”):** despesas na fonte imposto e transferência de impostos não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item ‘8.2.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96’.

**Nota 2 (linha “m”):** o município apurou déficit no Fundeb no exercício anterior, não havendo que se falar em valor aplicado no primeiro quadrimestre do exercício em exame, conforme análise no tópico 7.1.3.4.

**Nota 3 (linha “o”):** embora tenha ocorrido cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, na fonte Impostos e Transferências de Impostos (Peça 48), o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado, R\$ 62.747,24, não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município, ainda assim, cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios

**Nota 4 (linha “p”):** o município inscreveu restos a pagar processados (R\$ 546.431,53) e não processados (R\$ 1.776.432,59), não comprovando disponibilidade financeira, conforme balancete. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em educação para fins do limite.

Verifica-se que o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado **31,29%** das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ademais, com base nas alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 119/22, editada no contexto da pandemia da COVID-19, devem os gestores públicos realizar o montante não aplicado em 2020 e 2021 a título complementar até o exercício de 2023. Nesse sentido, assim concluiu o Corpo Instrutivo:

Cumpram-se ressaltar que nos exercícios de 2020 e 2021 o município não aplicou o percentual mínimo de gastos com educação, restando pendente o montante de R\$ 72.786.443,17, conforme se verifica no Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/2023 (Prestação de Contas de Governo Municipal do exercício de 2022).

De acordo com a Emenda Constitucional n.º 119/22, os entes federados deveriam complementar, na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, o montante não aplicado nos exercícios de 2020 e 2021.

O Município aplicou, em 2022, além do mínimo constitucional, o montante de R\$ 26.693.980,92 (Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/2023), devendo aplicar, no exercício de 2023, o montante adicional de R\$ 46.092.462,25, em complemento ao mínimo exigível constitucionalmente para o exercício, nos termos da EC n.º 119/22.

Com base na tabela anterior, constata-se que, no exercício de 2023, foi aplicado adicionalmente ao mínimo constitucional o valor de R\$ 70.833.478,80 (6,29%), atendendo ao disposto no parágrafo único, art. 119, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pela EC n.º 119/22.

## **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 permanente<sup>27</sup> 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;
- 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%<sup>28</sup>; 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 Nova 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 adicional<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Antes da EC 108/2020 sua vigência havia sido estabelecida para o período de 2007-2020.

<sup>28</sup> Artigos 27 e 28 da Lei Federal n.º 14.113/20

<sup>29</sup> 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.

De acordo com os documentos apresentados, o município apresentou o **resultado positivo** do Fundeb de R\$ 59.878.064,60, na medida em que recebeu transferências na ordem de R\$ 201.302.080,09 e efetuou contribuições no montante de R\$ 141.424.015,49.

No que tange à utilização dos recursos, o Corpo Instrutivo apontou que o ente **não cumpriu** o limite legal<sup>30</sup> 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 **68,35%**:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 7.1.1 – Linha F)	236.352.350,24
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	161.543.343,68
(C) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais da educação básica	0
(D) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0
(E) Pagamento dos profissionais da educação básica realizado com outras fontes	0
(F) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais da educação básica (B – C - D - E)	161.543.343,68
(G) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (F/A)x100	68,35%

Fonte: Despesas realizadas com Fundeb – Peça 54, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 11, Relação de Cancelamentos de RP referente à parcela Fundeb 70% – Peça 61 e Transferências STN Fundeb – Peça 165.

**Nota 1 (linha D):** conforme verificado à Peça 61, o montante de R\$ 131.639,19 de Restos a Pagar referente ao exercício de 2020 foi cancelado em 2023.

No entanto, ele não será descontado do total das despesas com remuneração dos profissionais da educação básica, dado que o seu valor não impacta o cálculo da apuração do limite mínimo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/2023)

**Nota 2:** conceito de profissionais da educação básica conforme Consulta n.º 81/2022 (Processo TCE-RJ n.º 233.759-4/21).

Conforme se observa, o Município não cumpriu o limite estabelecido de 70% do art. 26 da Lei 14.113/20, motivo pelo qual foi proposto pelo Corpo Instrutivo, em fase preliminar (Peça 183), **irregularidade e determinação**, o que foi acompanhado pelo *Parquet* Especial (Peça 186).

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade, o jurisdicionado encaminhou, de forma tempestiva, esclarecimentos pertinentes ao tema, materializados por meio do Documento TCE-RJ nº Doc. TCE-RJ nº 23.936-2/2024 (Peças 193/195).

Em síntese, a fim de sanar a irregularidade, o responsável acostou aos autos suas razões de defesa (Peça 193, fls. 05/12) alegando que houve ingresso de recursos no valor de R\$5.707.914,04 nos

<sup>30</sup> Artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 14.276/21.

dias 26 e 28 de dezembro de 2023, o que dificultou sua aplicação, em razão do dia 28 ter sido o último dia útil de expediente bancário.

Aludiu que o referido montante superou em 32% (trinta e dois por cento) a média dos ingressos ocorridos entre os meses de janeiro e novembro de 2023. Além disso, asseverou que, desconsiderando o valor de R\$5.707.914,04 do cálculo dos ingressos de recurso, o percentual de aplicação seria de 70,04%, atendendo ao mandamento legal. Assinalou que a Lei n.º 14.113/20 permite a aplicação de até 10% dos recursos do Fundeb no exercício seguinte.

Ato contínuo, apontou casos análogos em que o Plenário desta Corte, proferiu no sentido de desconsiderar recursos do Fundeb recebidos próximo ao término do exercício financeiro<sup>31</sup>.

Por fim, destacou que, às fls. 29/30 da instrução técnica, o corpo instrutivo apurou o percentual de 31,29% em gastos com educação, percentual este nunca atingido anteriormente, com aplicação excedente de R\$ 70.833.478,80 (6,29%), muito além do montante adicional de R\$ 46.092.462,25 necessário em complemento ao mínimo exigível constitucionalmente para o exercício, nos termos da EC n.º 119/22, o que demonstra o comprometimento desta gestão na execução de políticas públicas voltadas na manutenção de desenvolvimento do ensino e na valorização dos profissionais da educação básica.

O Corpo Instrutivo (Peça 198) e o *Parquet* Especial (Peça 201) entenderam que os elementos trazidos aos autos não comprovaram a legalidade do art. 26 Lei n.º 14.113/20 no que tange à aplicação mínima de 70% na remuneração dos profissionais da educação, o qual propuseram a manutenção da irregularidade, manifestando-se a Especializada da seguinte forma:

**Análise:** a alegação quanto à dificuldade de aplicar os recursos recebidos nos últimos dias do mês de dezembro não deve prosperar, uma vez que a Lei n.º 14.113/20, ao estabelecer como premissa a aplicação dos recursos do Fundeb dentro do exercício, no caput de seu artigo 25, já possibilita, no § 3º do mesmo artigo, que até 10% desses recursos sejam utilizados no exercício seguinte, mediante abertura de crédito adicional

Vale registrar, nesse diapasão, que tal excepcionalidade foi ampliada dos 5%, inicialmente estabelecidos pela Lei n.º 11.494/07, para os atuais 10%, denotando

---

<sup>31</sup> Processos TCE-RJ n.º 212.989-1/18 (Mendes) e 207.066-0/19 (Araruama)

que o legislador adequara às reais dificuldades dos gestores a sua intenção de que os recursos sejam utilizados no exercício em que forem recebidos, não havendo que se falar, portanto, em qualquer outra exceção fora dos 10% legalmente permitidos.

Ainda nessa esteira, saliente-se que as decisões em outros processos de prestação de contas, citadas pelo jurisdicionado, não se referem à aplicação mínima exigida na remuneração dos profissionais da educação, mas sim à utilização total dos recursos do Fundeb dentro do mesmo exercício em que são creditados, sendo proferidas, ademais, na vigência da Lei n.º 11.494/07, que permitia a aplicação no exercício seguinte de apenas 5% dos recursos, conforme exposto no parágrafo precedente, pelo que se refuta eventual analogia a tais processos.

(...)

A Especializada destaca ainda, no que se refere aos gastos totais com educação, que na hipótese de considerar o restante a empenhar (R\$ 1.702.420,13), consoante § 3º artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20, item 7.1.3.4.1 da instrução preliminar, somando aos gastos com remuneração, o município não atingiria o percentual de 70% do art. 26 da mesma lei, *in verbis*:

Posto isso, verifica-se na análise do item 7.1.3.2, à Peça 183, fls. 22/23, que foi aplicado na remuneração dos profissionais da educação básica o montante de R\$161.543.343,68, correspondente a 68,35% dos recursos do Fundeb recebidos no exercício (R\$236.352.350,24). **Constata-se, ainda, na análise do item 7.1.3.4.1 (Peça 183, fls. 24/25), que, desse total, foi utilizado 99,28% no exercício, restando R\$1.702.420,13 para ser utilizado no exercício seguinte, mediante abertura de crédito adicional, nos termos do art. 25, § 3º da Lei n.º 14.113/20.**

Destarte, mesmo num cenário hipotético de aplicação integral, em 2024, desse saldo **a empenhar na remuneração dos profissionais da educação básica, o que, vale registrar, não foi trazido aos autos pelo jurisdicionado, o município atingiria o montante de R\$163.245.763,81 (R\$161.543.343,68 + R\$1.702.420,13), que corresponderia a 69,07% dos recursos, subsistindo o descumprimento ao mandamento insculpido no art. 26 da Lei n.º 14.113/20.**

Imperioso sublinhar que o Balancete Contábil do Fundeb em 31/12/2023 apresentou um superávit financeiro, a ser utilizado em 2024, portanto, mediante abertura de crédito adicional, no montante de **R\$5.043.062,89, superior ao saldo a empenhar de R\$1.702.420,13**, conforme análise do item 7.1.3.4.2 (Peça 183, fls. 25/26). **Tal excesso, no entanto, não provém dos recursos recebidos no exercício de 2023, mas de exercícios anteriores, em vista de ajustes como ressarcimentos e cancelamentos de restos a pagar.** Grifo nosso.

**Conclusão:** dessa forma, a presente irregularidade será **mantida** na conclusão deste relatório.

Resumidos os fatos até aqui ocorridos, corroboro com a análise empreendida pelo zeloso Corpo Instrutivo e o *Parquet* Especial quanto ao não acolhimento das razões de defesa apresentadas, mas proponho desfecho diverso do mérito sugerido, passando a exposição de minhas razões de decidir.

No que tange a premissa alegada para utilização dos recursos do Fundeb, notadamente a de que até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderia ser utilizada no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional<sup>32</sup>, tal argumento só poderia ser considerado como razões de defesa possíveis de acolhimento caso viessem acompanhadas da aludida comprovação da abertura de crédito adicional e execução da despesa, o que não foi trazido aos autos.

Ademais, corroboro com as instâncias técnicas no sentido de que a ampliação dos 5%, inicialmente estabelecidos pela Lei n.º 11.494/07, para os atuais 10% supramencionados, já demonstra a preocupação do legislador em possibilitar a adequação de casos semelhantes às reais dificuldades dos gestores, não havendo o que se falar em demais exceções.

Também não merece prosperar a afirmação de que em casos análogos, de outros municípios<sup>33</sup>, teria esta Corte proferido no sentido de desconsiderar recursos do Fundeb recebidos próximo ao término do exercício financeiro. Compulsando os autos dos referidos processos, verifico que a matéria tratou da inobservância do §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07 (vigente à época), ou seja, diverge da matéria em análise, já que, conforme já defendido em meu voto, a ampliação do montante passível de aplicação do exercício seguinte já supre eventuais distorções provocadas por recebimentos de recursos ao final do exercício.

Não obstante, observo que o montante não aplicado a título de remuneração dos profissionais da educação básica remonta ao percentual de 1,65% das receitas do fundo, o que, a meu ver, se demonstra materialmente irrelevante frente aos recursos envolvidos para fins de emissão de parecer prévio contrário, fato que não deve ser desprezado. Ademais, em consulta às Contas de Governo do exercício imediatamente anterior<sup>34</sup>, é possível observar que o Ente, sob mesma gestão do então responsável pelas presentes contas, realizou a aplicação de 73,42% dos recursos do Fundeb a título de remuneração dos profissionais da educação básica, ou seja, 3,42% acima do mínimo exigido, o que, embora não traga impacto direto na análise ora realizada que deve se restringir ao exercício financeiro de 2023, tem o condão de corroborar no sentido de atenuar a falha ora apresentada, quando aplicada uma visão sistêmica da gestão do responsável.

---

<sup>32</sup> Lei n.º 14.113 de 2020, art. 25, § 3º.

<sup>33</sup> TCE-RJ n.º 212.989-1/18 (Mendes) e 207.066-0/19 (Araruama).

<sup>34</sup> Processo TCE-RJ n.º 215.144-7/2023.

Nesse sentido, em razão de todo exposto, farei tratar a falha como **ressalva e determinação** em meu voto, divergindo assim da Especializada e do *Parquet* Especial.

Já no que tange à complementação da União definida como VAAT, de acordo com o Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (Peça 11), 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, com vigência a partir do final 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.

Em consulta ao sítio do SICONFI<sup>35</sup>, verifica-se que o município de Petrópolis se encontra em condição preliminar de habilitado, podendo inferir a observância ao art. 163-A da Constituição Federal. No entanto, a ausência de referência dos entes na lista de inabilitados não representa a sua habilitação, uma vez que a análise definitiva dos entes ao cálculo da Complementação-VAAT será realizada na data-base do dia 31 de agosto do exercício posterior ao exercício a que se referem os dados enviados, nos termos do § 5º do art. 13 da Lei nº 14.113, de 2020.

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 99,28% dos recursos do Fundeb em 2023, em observância ao art. 25 da Lei Federal n.º 14.113/20, restando a empenhar 0,72% (R\$ 1.702.420,13).

Ao se analisar o resultado financeiro do exercício anterior (2022), conclui 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 215.144-7/2023), a conta Fundeb registrou ao final daquele exercício um déficit financeiro de R\$ 2.753.494,22, de acordo com o respectivo Balancete encaminhado

---

<sup>35</sup> Lista dos entes inabilitados de receber o VAAT, consulta realizada em 26/08/23 através do sítio: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38303>

pela Prefeitura, não havendo que se falar, portanto, em abertura de crédito adicional no exercício de 2023.

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\$ 352.190,90, 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.

Ao final de 2023, observa-se que a conta do Fundeb apresentou saldo suficiente 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 apresenta resultado financeiro, nos seguintes moldes:

Resultado Financeiro do Fundeb	
Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit/ na conta Fundeb em 31/12	5.043.062,89
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	1.702.420,13
(C) Resultado apurado (A - B)	3.340.642,76

Fonte: Balancete contábil do Fundeb – Peça 131 e quadro do tópico 7.1.3.4.1 – Do cálculo da aplicação mínima legal’.

Por fim, a Especializada destacou que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Peça 134) sobre a distribuição, a transferência e a 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 ações e serviços públicos de saúde 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 ações e serviços públicos de saúde.

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.

A tabela a seguir demonstra o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde 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
<b>Despesas gerais com saúde</b>		
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>552.111.876,92</b>	<b>23.360.771,18</b>
Pessoal e Encargos sociais	181.434.374,42	3.169.042,73
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	370.677.502,50	20.191.728,45
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>5.154.795,83</b>	<b>3.416.174,01</b>
Investimentos	5.154.795,83	3.416.174,01
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>557.266.672,75</b>	<b>26.776.945,19</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>	<b>584.043.617,94</b>	
<b>Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo</b>		
	<b>Despesas Pagas</b>	<b>RP processados e RP não processados</b>
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>317.743.091,28</b>	<b>24.005.398,76</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde – SUS	242.399.516,32	22.214.355,67
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	75.343.574,96	1.791.043,09
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)</b>	<b>NA</b>	<b>0,00</b>
<b>(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(K) Total (E+F+G+H+I+J)</b>	<b>317.743.091,28</b>	<b>24.005.398,76</b>
<b>(L) Total das despesas com saúde não computadas</b>	<b>341.748.490,04</b>	
<b>(M) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - L)</b>	<b>242.295.127,90</b>	

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa e por Fonte de Recursos – Peças 62 e 63, Balancete Contábil de Verificação da Saúde – Peça 140, Declaração de Inexistência de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 69 e Relatório Analítico Saúde – Peça 181.

**Nota:** o município inscreveu restos a pagar processados (R\$ 1.682.320,88) e não processados (R\$ 1.089.225,55), comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme Balancete do Fundo de Saúde. Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar processados e não processados como despesas em saúde para fins de limite.

Já a tabela seguinte demonstra que o montante gasto com saúde no exercício representou **21,71%** das receitas de impostos e transferências de impostos, **tendo sido 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\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	1.126.493.338,57
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	10.370.666,50
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>1.116.122.672,07</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas Pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	239.523.581,47
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	2.771.546,43
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	242.295.127,90
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>21,71%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 11, Quadro 7.2.3.1 (Da Base de Cálculo da Receita), Quadro do tópico '7.3.2.1 – Das Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde', Declaração de Inexistência de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 69, Relatório Analítico Saúde – Peça 181 e Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro – Peças 168/170.

**Nota:** 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 07/07/2023, 09/09/2023 e 08/12/2023. 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\$ 4.624.264,69 e R\$ 1.142.854,54 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.

Ao analisar os dados disponíveis no Relatório Analítico de Saúde (Peça 181), a Especializada identificou gastos no valor de R\$ 567.657.360,41, evidenciados no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, que não guardam paridade com o valor de R\$ 584.043.617,94 registrado contabilmente na função 10 – Saúde, fato que será motivo ensejador de **ressalva e determinação** no presente voto.

Não obstante a diferença apontada, registra-se que não foram identificadas, no Relatório extraído do sistema (Peça 181), despesas cujo objeto não deva ser considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites da saúde, em atenção aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

A Especializada destaca que o Conselho Municipal de Saúde opinou pela aprovação 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.

Por fim, o Corpo Instrutivo constata que o Poder Executivo Municipal comprovou a realização de audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre do exercício anterior e ao 1º e 2º quadrimestre do exercício, conforme § 4º, do artigo 9º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

## **6. DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES**

### **6.1. ROYALTIES**

O artigo 8º da Lei 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 mesma lei.

Neste sentido, decidi 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.

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* e Participações Especiais (PE)**

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>37.816.394,09</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		94.462,94	
Compensação financeira de recursos minerais		69.911,98	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>37.652.019,17</b>	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	24.340.231,59		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo Especial do Petróleo	2.247.476,80		
Compensação Financeira Lei 12.858/13	11.064.310,78		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>68.698.111,37</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV – Subtotal</b>			<b>106.514.505,46</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>1.267.442,79</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>107.781.948,25</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 11, Relatório do Controle Interno – Peça 152 (fl. 56), Transferências *Royalties* União – Peça 171, Transferências *Royalties* Estado – Peça 172, Distribuição *Royalties* ANP – Peça 173 e Distribuição *Royalties* ANP 12.858/13 – Peça 174.

**Nota:** 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.

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

Despesas Custeadas com Recursos de Compensações Financeiras		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>104.949.429,47</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	104.949.429,47	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>7.786.560,23</b>
Investimentos	7.786.560,23	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização da dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>112.735.989,70</b>

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 82.

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

Além disso, a instrução verificou no documento constante à Peça 97 que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social.

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.

Além disso, a Especializada ressaltou o Prejulgado nº 07/23<sup>36</sup> desta Corte sobre o assunto, o qual firmou entendimento acerca da utilização dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal nº 7.990/89 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

<sup>36</sup> Proc. TCE-RJ nº 209.133-2/22. Acórdão nº 8873/2023-PLEN. Sessão Plenária de 01/02/2023.

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 com 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\$ 11.064.310,78 a título de recursos previstos na aludida Lei Federal que somados às receitas de rendimentos de aplicação financeira de R\$ 262.618,47 perfaz um montante de R\$ 11.326.929,25, tendo sua aplicação ocorrido da seguinte maneira:

Aplicação de Recursos Conforme Lei Federal n.º 12.858/13	
DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Total das Receitas da Lei Federal n.º 12.858/13 (Tópico 8.1.2 – Linha A da Instrução Técnica)	11.064.310,78

DESPESAS COM SAÚDE	
(B) Parcela arrecada no exercício a ser aplicada na Saúde – 25,00% (A x 0,25)	2.389.499,13
(C) Rendimentos de Aplicação Financeira dos recursos da Saúde FR 635 no exercício	27.317,24
<b>(D) Total dos recursos considerados na saúde (B + C)</b>	<b>2.416.816,37</b>
(E) Despesas Pagas no exercício	1.341.042,88
(F) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	0,00
<b>(G) Total das despesas consideradas em saúde (E + F)</b>	<b>1.341.042,88</b>
<b>(H) Percentual dos recursos aplicado em gastos com saúde (G/A)</b>	<b>12,12%</b>
(I) Parcela não aplicada no exercício (D – G)	1.075.773,46

DESPESAS COM EDUCAÇÃO	
(B) Parcela arrecada no exercício a ser aplicada na Educação – 75,00% (A x 0,75)	7.168.497,40
(C) Rendimentos de Aplicação Financeira dos recursos da Educação FR 573 no exercício	235.301,23
<b>(D) Total dos recursos considerados na educação (B + C)</b>	<b>7.403.798,63</b>
(E) Despesas Pagas no exercício	8.317.068,54
(F) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	0,00
<b>(G) Total das despesas consideradas em educação (E + F)</b>	<b>8.317.068,54</b>
<b>(H) Percentual dos recursos aplicado em gastos com educação (G/A)</b>	<b>75,17%</b>
(I) Parcela não aplicada no exercício (D – G)	-913.269,91

Fonte: Instrução Técnica, Relatório do Controle Interno – Peça 152 (fl. 56), Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal – Peça 84, documentação contábil comprobatória – Peça 91, Balancete Contábil dos Recursos de Royalties da Lei Federal n.º 12.858/12 – Peça 149.

**Nota 1 (na linha “A”):** já foi excluído o montante relativo à contribuição do PASEP, conforme dedução prevista na Lei n.º 9.715/98.

**Nota 2:** para as despesas com saúde, o município inscreveu restos a pagar processados e não processados, não comprovando a suficiente disponibilidade financeira. Dessa forma, não foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar processados e não processados para fins de limite.

Observa-se que o município aplicou **12,12%** dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13 na saúde e **75,17%** 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 n.º 12.858/13, a Especializada verificou no balancete contábil dos recursos de *royalties* e participações especiais (Peça 149) a existência de déficit financeiro nas fontes de recursos vinculados à Saúde e à Educação, no total de R\$1.634.071,87 e R\$2.631.955,67, respectivamente, conforme se observa no quadro reproduzido a seguir:

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - SAÚDE	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	1.490.689,43
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	1.404.151,57
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	76.184,32
<b>(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)</b>	<b>162.722,18</b>
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	-1.471.349,69
<b>(F) Insuficiência de caixa (D - E)</b>	<b>1.634.071,87</b>

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - EDUCAÇÃO	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	178.128,40
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	4.594.652,17
<b>(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)</b>	<b>4.772.780,57</b>
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	2.140.824,90
<b>(F) Insuficiência de caixa (D - E)</b>	<b>2.631.955,67</b>

**Fonte:** Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal – Peça 84, documentação contábil comprobatória – Peça 91, Balancete Contábil dos Recursos de Royalties da Lei Federal n.º 12.858/12 – Peça 149.

**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	61.717,25	185.151,76
2019	-0,13	30.601,80
2020	112.454,79	-112.454,79
2021	-	-
2022	-97.987,59	4.491.353,40
<b>Total</b>	<b>76.184,32</b>	<b>4.594.652,17</b>

**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.

É digno de registro que, no âmbito do Proc. TCE-RJ nº 210.331-9/2024 que trata 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, em base minha análise nos cálculos realizados pela Especializada de Contas.

Feitas as devidas considerações, a instância técnica (Peça 183) tratou o fato preliminarmente como **irregularidade e determinação**, haja vista que as contas relacionadas aos recursos da Lei n.º 12.858/13, saúde (25%) e educação (75%), apresentaram saldos insuficientes para cobrir os montantes dos recursos não aplicados até exercício.

Já o Ministério Público de Contas não acompanhou a proposta do corpo técnico no sentido de qualificar o fato como **irregularidade**, conforme excerto a seguir:

Como é cediço, a constitucionalidade da norma legal que impõe aos estados, Distrito Federal e municípios a obrigatoriedade de destinarem recursos dos royalties de petróleo e gás natural do pré-sal às áreas de educação básica (75%) e saúde (25%) está sendo questionada no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº6277, protocolada em 04.12.2019,

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

Primeiro, consideremos a ADI 6277. Nesta ação, intentada pelo Governador à época contra o artigo 2º, inciso II e §§ 1º e 3º da Lei Federal nº12.858/13, a relatora, Sua Excelência a Ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber, em nenhum momento de seu despacho inicial fundamenta a opção pelo rito abreviado do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 no descabimento do pedido ou na plausibilidade da constitucionalidade da lei vergastada. Pelo contrário, aduz que *“o desacordo jurídico razoável que circunscreve a questão controversa da presente ação, uma vez que é objeto de proposta de emenda à Constituição a desvinculação parcial e total do orçamento público, como exemplo a PEC 188/2019”*. Primeiro, consideremos a ADI 6277. Nesta ação, intentada pelo Governador à época contra o artigo 2º, inciso II e §§ 1º e 3º da Lei Federal nº12.858/13, a relatora, Sua Excelência a Ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber, em nenhum momento de seu despacho inicial fundamenta a opção pelo rito abreviado do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 no descabimento do pedido ou na plausibilidade da constitucionalidade da lei vergastada. Pelo contrário, aduz que *“o desacordo jurídico razoável que circunscreve a questão controversa da presente ação, uma vez que é objeto de proposta de emenda à Constituição a desvinculação parcial e total do orçamento público, como exemplo a PEC 188/2019”*.

Segundo, porque é pacífico na jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal que a disposição sobre a destinação de receita pública é matéria orçamentária, o que induz a competência privativa do Chefe do Executivo para encetar o processo legislativo (art. 165, III, da CRFB/1988), fato que aponta para a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 12.858/2013.

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

Sendo assim, diante da plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade (tanto formal como material) da Lei nº 12.858/2013 - apesar de a eficácia desta não ter sido suspensa pelo STF -, ao dispor sobre a destinação obrigatória imposta aos estados, Distrito Federal e municípios dos recursos provenientes dos *royalties* e da participação especial relativas a contratos celebrados a partir de 03.12.2012, sob o regime de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, para as áreas da educação e da saúde, **não é razoável nem proporcional que se qualifique o fato descrito neste tópico como irregularidade.**

Essas são algumas razões que levam o Ministério Público de Contas a opinar que a indisponibilidade de caixa dos recursos da Lei Federal nº12.858/13 – saúde sejam considerados como impropriedade nas contas, sem prejuízo da determinação sugerida pela instância instrutiva.

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade, o jurisdicionado encaminhou, de forma tempestiva, esclarecimentos pertinentes ao tema, materializados por meio do Documento TCE-RJ nº Doc. TCE-RJ nº 23.936-2/2024 (Peças 193/195).

Em síntese, o jurisdicionado acostou aos autos, razões de defesa (Peça 193, fls. 12/16), onde busca se apoiar na atual plausibilidade jurídica da tese de inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13 por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6277, alegando que tratar tal fato como irregularidade criaria a possibilidade de decisões conflitantes nas diferentes instâncias, buscando reforço em suas razões de defesa tanto no entendimento supramencionado do *Parquet* Especial como decisão plenária proferida nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2023, Processo TCE-RJ n.º 103.074- 9/24, na qual teria havido, na mesma situação, a conversão, em ressalva, de irregularidade proposta pelo Corpo Instrutivo.

Por fim, informa que o município teria cumprido os percentuais mínimos de aplicação em saúde e educação, sendo despendidos recursos a maior, respectivamente, nos montantes de R\$74.876.727,09 e R\$70.833.478,80, entendendo tal fato como motivo atenuante destinado a converter a irregularidade em tela como ressalva/impropriedade.

Diante das alegações trazidas aos autos pelo Responsável, a Especializada se posicionou da seguinte maneira, *in literis* para melhor entendimento:

**Análise:** inicialmente, cumpre registrar que o Ministério Público de Contas (MPC), de fato, não acompanhou a proposição da irregularidade em tela, sob o entendimento de que o descumprimento do § 3º, art. 2º da Lei 12.858/13 c/c art. 8º, parágrafo único e art. 50, inc. I da LC 101/00, deveria ser consignado como ressalva/impropriedade pelos motivos descritos.

Não obstante, com a devida vênia, entende-se que deve prevalecer a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Federal n.º 12.858/13, sobretudo em razão de decisão da Exma. Ministra Rosa Weber, então Relatora da ação na Suprema Corte, em 17/12/2019, que submetera a apreciação do feito direto ao Plenário, sem conceder a medida liminar requerida, de suspensão da eficácia dos dispositivos questionados, conforme trecho a seguir colacionado:

*8. Analisados e valorados os requisitos legais à concessão da medida liminar, probabilidade do direito e perigo da demora na prestação jurisdicional, entendendo contemplar a matéria relevância e especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica.*

*Isso porque a questão da destinação obrigatória das receitas provenientes dos royalties e da participação especial relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva para as áreas de educação e saúde as receitas, exige deliberação em colegiado acerca da fixação das*

**GABINETE DO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO  
MARCELO VERDINI MAIA  
RELATOR**

*premissas a respeito da natureza jurídica dos royalties e da participação especial, bem como da definição do respectivo propósito constitucional.*

*Ademais, o pedido de medida cautelar acarreta a probabilidade da irreversibilidade do perigo da demora na prestação jurisdicional, ou seja, da irreversibilidade do dano inverso, na medida em que pode comprometer a execução das políticas públicas voltadas para as áreas da saúde e da educação condicionadas à destinação obrigatória constitucional de valores.*

*Cumpra registrar ainda o desacordo jurídico razoável que circunscreve a questão controversa da presente ação, uma vez que é objeto de proposta de emenda à Constituição a desvinculação parcial e total do orçamento público, como exemplo a PEC 188/2019.*

*9. Assim, com fundamento nessas razões de decidir, submeto, neste momento processual, a tramitação da presente ADI ao procedimento disposto no art. 12 da Lei 9.868/1999*

No que concerne à citada decisão desta Corte nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2023, saliente-se que foram sopesadas circunstâncias peculiares àquele ente, reputando-se suficiente a disponibilidade de caixa líquida para suportar a futura aplicação do montante exigido pela Lei n.º 12.858/13 nas áreas de saúde e educação (Peça 189, fls. 200/218 do Processo TCE-RJ n.º 103.074-9/24), situação diversa ao perquirido nos presentes autos.

Com efeito, a classificação por fonte ou destinação de recursos possibilita o atendimento ao art. 8º, parágrafo único e art. 50, inc. I, ambos da LC 101/00, uma vez que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa são identificados e escriturados de forma individualizada, segregados ainda, no caso dos royalties previstos na Lei n.º 12.858/13, quanto às proporções destinadas à saúde e educação, conforme codificação prevista na Portaria STN/MF n.º 688/23, sendo a ausência de disponibilidade financeira nas respectivas fontes circunstância irrefutável da utilização de recursos sem a devida prestação de contas, o que se reputa desvio de finalidade, fato tratado como irregularidade desde as prestações de contas referentes ao exercício de 2019.

Todavia, em decisão de 04/12/2024, que emitiu o parecer prévio nas Contas de Governo do Município de Paty do Alferes referentes ao exercício de 2023 (Processo TCE-RJ n.º 210.331- 9/24), o Plenário desta Corte se manifestou no sentido de que a insuficiência de caixa poderá ser tratada como irregularidade somente a partir das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2026, encaminhadas no exercício de 2027, conforme a seguir transcrito:

*Não obstante o município ora analisado não ter apresentado insuficiência de caixa com relação aos recursos não aplicados da Lei n.º 12.858/13, é possível extrair do relatório do Corpo Instrutivo que uma eventual insuficiência de caixa configuraria irregularidade capaz de ensejar prévio contrário.*

Todavia, considerando o ineditismo da análise, não me parece apropriado considerar, já neste exercício, uma eventual insuficiência de caixa como irregularidade. Desta forma, considerando também a proximidade do término do atual mandato, e a necessidade de uma nova gestão tomar ciência e promover as devidas adequações contábeis e financeiras nos controles de tais recursos, entendo mais adequado incluir em minha conclusão **COMUNICAÇÃO** ao atual prefeito Municipal, assim como **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os excelentíssimos senhores prefeitos municipais para que sejam alertados para o fato de que a existência de eventuais recursos não aplicados da Lei n.º 12.858/13, identificados nas contas de governo municipais referentes ao exercício de 2026, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2027, sem a correspondente disponibilidade de caixa, poderá ensejar parecer prévio contrário à aprovação das contas.

**Conclusão:** dessa forma, a presente irregularidade será **desconsiderada** na conclusão deste relatório, passando o fato a ser tratado como **impropriedade**, ou seja, sem a gravidade apta a ensejar, por si só, sugestão pela emissão de parecer prévio contrário.

Trazidos os principais fatos trazidos a baila até então sobre o tema, destaco minha discordância com o *Parquet* Especial e me alinho ao posicionamento da Especializada de Contas na íntegra, o qual, a meu ver, não merece reparos e passa a compor minhas razões de decidir, motivo pelo qual acolho a sugestão de desconsideração da irregularidade preliminarmente apontada, tratando tal fato como **ressalva** em meu voto.

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 (Peça 171).

A instrução também aponta que, segundo o Modelo 7 – Aplicação de Recursos da Cessão Onerosa (Peça 98), o Poder Executivo não aplicou recursos no exercício de 2023.

## 6.2. SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) 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.

Nessa toada, tenho buscado abordar, desde as contas de governo relativas ao exercício de 2021, analisadas em 2022, o exame do equilíbrio financeiro sobre a ótica previdenciária, ou seja, em conjunto com o equilíbrio atuarial.

Sobre o tema, se pronuncia a Secretaria de Previdência no seguinte sentido<sup>37</sup>:

A noção de uma previdência no serviço público operacionalizada a partir de contribuições dos segurados e beneficiários e do ente instituidor e da lógica, implícita nesse modelo, de que o ingresso de recursos deve ser suficiente, no curto e longo prazos, para fazer face aos compromissos atuais e futuros assumidos no plano de benefícios, levou o constituinte derivado, da EC nº 20, de 1998, fazer constar, no *caput* do art. 40 da Constituição Federal, **o equilíbrio financeiro e atuarial como um dos elementos que deveria caracterizar os RPPS, ao lado do seu caráter contributivo e solidário.**

A expressão **equilíbrio financeiro e atuarial** aplicada à previdência social de que trata o art. 40 da Constituição Federal tem sua acepção fundada na equação básica em que se estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma a que todos os benefícios prometidos possam ser pagos na forma e no tempo previstos. A fórmula constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, possui conotação associada aos princípios da eficiência e economicidade, por meio dos quais se espera que seja alcançada a melhor relação custo/benefício na gestão dos recursos públicos, pois grande parte dos recursos alocados nesses regimes de previdência provém daqueles arrecadados de toda a coletividade por meio de tributos. [grifos produzidos]

Destaca-se ainda que, nos termos do § 1º do art. 9º da EC nº 103/2019, o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Conforme se depreende, a busca do gestor na área previdenciária deve ser a preservação do equilíbrio financeiro e, **de maneira indissociável**, do equilíbrio atuarial. Por óbvio, é plenamente possível que o exercício apresente um montante de despesas previdenciárias maiores que as receitas previdenciárias arrecadadas, sobretudo quando o RPPS apresentar uma massa mais madura de beneficiários, o que não necessariamente se traduz em impropriedade, como nos casos de ente em

---

<sup>37</sup> Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME, fls. 4. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas-tecnicas>. Acesso em 05/09/2024.

déficit atuarial em que o déficit financeiro é coberto pelo ente<sup>38</sup>, bem como nos casos de ente equilibrado atuarialmente em que o déficit financeiro é tecnicamente suprido por meio do resgate da carteira de investimentos do RPPS.

Para tanto, o estudo técnico de avaliação desenvolvido por atuário se materializa na definição do plano de custeio que estima os recursos necessários a fim de garantir os pagamentos de benefícios para o plano, dividido entre **contribuições normais e suplementares** que, de acordo com art. 2º da Portaria MTP nº 1.467/2022, possuem as seguintes definições:

XXIV - **contribuições normais**: as contribuições do ente e dos segurados e beneficiários destinadas à cobertura do **custo normal** do plano de benefícios, e as contribuições dos aposentados e pensionistas, inclusive em decorrência da ampliação da base de cálculo para o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões por morte que supere o valor a partir do salário mínimo;

XXV - **contribuições suplementares**: as contribuições a cargo do ente destinadas à cobertura do **custo suplementar**, que corresponde às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, **referentes ao tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit e outras finalidades para o equilíbrio do regime não incluídas nas contribuições normais**; [grifos produzidos]

Grosso modo, ao passo em que o **custo normal** (contribuições patronais e dos servidores ativos, basicamente) se relaciona com a necessidade de recursos financeiros para fazer frente aos benefícios a conceder (benefícios projetados para servidor ainda em atividade), o **custo suplementar** objetiva recompor as reservas de recursos financeiros que já deveriam estar constituídas na data de avaliação atuarial.

Ainda quanto ao **custo suplementar**, caso os recursos acumulados pelo RPPS não sejam suficientes para cobrir tanto a provisão matemática de benefícios já concedidos (aposentados e pensionistas) quanto a provisão matemática de benefícios a conceder – relacionados com o direito já acumulado pelo servidor ainda em atividade (servidor ativo) em relação ao tempo de contribuição já incorrido – tem-se déficit atuarial a ser equacionado (ou em fase de equacionamento), o que ocorre na grande maioria desses regimes no Brasil.

Todavia, é absolutamente provável e esperado que o RPPS que apresenta custo suplementar sobre a **massa de benefícios já concedidos** também apure déficit financeiro no exercício e, desta forma, as insuficiências de recursos necessários ao pagamento desses benefícios, mesmo após a

---

<sup>38</sup> Neste sentido, como se observa no art. 2, §1º da Lei Federal nº 9.717/98, os entes federativos são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras (leia-se: déficit financeiro) do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

adoção efetiva de medidas destinadas ao equacionamento do déficit atuarial, deverão ser cobertas pelo Tesouro do ente, nos termos do art. 2º, §1º da lei Federal nº 9.717/98, **sob pena de restar configurada a descapitalização do RPPS.**

Assim, caso a avaliação atuarial aponte déficit atuarial do RPPS em capitalização, deve o gestor adotar as seguintes medidas para seu equacionamento, definidas pela Portaria MTP nº 1.467/2022:

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e  
IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

§ 1º Complementarmente às medidas previstas no caput, devem ser adotadas providências para o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e para a melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do regime e identificação e controle dos riscos atuariais. [...]

Além disso, recente julgado deste Tribunal aprovou a Nota Técnica nº 07/2023<sup>39</sup>, a qual busca orientar os gestores municipais nos casos em que o Fundo em Capitalização do RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das provisões matemáticas dos benefícios concedidos, nos seguintes termos:

1. Nos casos em que o **Fundo em Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS** não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC), deverá ser observado o seguinte:

a) Apenas as receitas decorrentes das contribuições dos próprios inativos e pensionistas e das compensações previdenciárias poderão ser utilizadas para pagamento de beneficiários;

b) O RPPS deverá calcular a insuficiência financeira, considerando como receitas previdenciárias somente as contribuições dos aposentados e pensionistas e a compensação financeira entre os regimes previdenciários (COMPREV);

c) O ente federativo deverá efetuar aportes financeiros para cobrir a insuficiência financeira calculada pelo RPPS, nos moldes desta Nota Técnica;

d) O RPPS deverá capitalizar, em sua totalidade, os recursos advindos das contribuições previdenciárias (patronal e dos ativos), dos termos de 7/3 parcelamentos, dos rendimentos derivados das aplicações financeiras e de outras rendas destinadas a capitalização do sistema previdenciário, enquanto perdurar a condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefício concedido; e [...]

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/nota-tecnica>. Acesso em 05/09/2024.

Note-se que a edição da aludida Nota Técnica por este Tribunal se deu no contexto aduzido pela Especializada de Previdência (CAD-Previdência), que reportou um índice significativo de entes em situação de desequilíbrio financeiro e atuarial operando, na prática, em regime de caixa (repartição simples). Dessa forma, a norma deve ser entendida como um marco legal que representa legítimo *trade-off* entre manter o RPPS operando em regime de repartição simples ou buscar a efetiva capitalização progressiva do fundo em capitalização, à luz das normas gerais previdenciárias vigentes e do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, insculpido no art. 40 da Carta Magna.

Ante o exposto, sob o aspecto do **equilíbrio financeiro**, a Especializada ressaltou que o RPPS municipal em análise teve sua massa de segurados segregada, constituindo-se, portanto, em dois fundos especiais: Fundo em Repartição e Fundo em Capitalização.

No entanto, para fins de apuração do **equilíbrio financeiro**, o Corpo Técnico se ateu ao Fundo em Capitalização – visto que o Fundo em Repartição é essencialmente deficitário e operado em repartição simples, excepcionalmente em relação ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial<sup>40</sup> – no que apurou **superávit financeiro** ao adotar a metodologia de equivalência de supostos ativos garantidores de benefícios previdenciários com a provisão matemática de benefícios concedidos, dispostos no Relatório de Avaliação Atuarial na data focal de 31/12/2022, isto é, ao final do exercício anterior às contas em tela:

Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário)	
Descrição	Valor (R\$)
(A) Ativos Garantidores	63.401.041,29
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	18.630.766,99
<b>(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) – (B)</b>	<b>44.770.274,30</b>

Fonte: – Relatório de Avaliação Atuarial – Peça 179, fls. 66/67.

<sup>40</sup> Nota Técnica Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS.

118. A segregação da massa é uma forma de equacionamento do déficit que se constitui em uma última alternativa a ser implantada, pois, nessa modelagem, o Plano Financeiro apresenta insuficiência de recursos a ser coberta, mensalmente, pelo Tesouro. Trata-se, assim, **de exceção aos princípios norteadores dos RPPS**, exceção que se faz em prol da constituição de Plano Previdenciário destinado ao grupo em regime de capitalização mutualista, portanto, com menores riscos de insolvência.

119. A responsabilidade do ente pela eventual insuficiência financeira dos RPPS decorre do próprio § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 e não constitui norma basilar dos Regimes Próprios, **mas sim uma exceção ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial**, comando residual a ser utilizado como derradeiro esforço para se garantir o direito dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo aos benefícios previstos no art. 40 da Constituição Federal.

120. Por isto, esta configuração da segregação da massa, pela qual o Tesouro passa, em muitos casos, a arcar imediatamente com a insuficiência das contribuições para os benefícios dos segurados vinculados ao Plano Financeiro, **deve ser compreendida como um estágio provisório, uma transição para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social**. [grifos produzidos]

Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas-tecnicas>. Acesso em 05/09/2024.

Muito embora não tenha sido expressamente consignado na instrução técnica (Peça 183) é importante salientar que a metodologia adotada pelo Corpo Técnico no presente mostra-se alinhada com a aludida Nota Técnica nº 07/2023, recém editada por esta Corte de Contas, que prioriza a análise do equilíbrio financeiro em face do equilíbrio atuarial, portanto, de forma inseparável.

No entanto, considerando a existência do Fundo em Repartição, estruturado no âmbito da segregação da massa de segurados do RPPS municipal, o qual concentra déficit financeiro e atuarial em montante expressivo, não reputo adequado afirmar que o RPPS se encontra em equilíbrio financeiro, em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98, ao contrário do que aduz o Corpo instrutivo. Efetivamente, a separação de parte da massa revela inequívoco desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS local, por óbvio temporário ou permanentemente não recuperável, o que deve ser entendido como uma situação deficitária absolutamente excepcional<sup>30</sup> à luz da legislação vigente, o que prescinde, portanto, de apontamento de ressalva.

Quanto às contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, concluiu a Especializada que o Poder Executivo efetuou de **forma integral o repasse** das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal, não contrariando o disposto no inciso II, do artigo 1º, da Lei Federal n.º 9.717/98, conforme quadro a seguir:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Valor que Deixou de Ser Repassado
Do Servidor	29.117.771,02	29.117.771,02	0,00
Patronal	132.093.335,36	132.093.335,36	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – Peça 157 (fl.190).

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

No que se refere aos parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS, ficou demonstrado, por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - Cadprev (Peça 178), que o Poder Executivo efetuou, **em sua integralidade**, os pagamentos devidos no exercício, bem como os termos de parcelamentos foram devidamente registrados no aludido sistema.

O quadro a seguir, expõe de forma resumida, o montante devido e os valores pagos no exercício:

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado	Valor Devido no Exercício em Análise (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (C=A-B)
027/2008	09/12/2008	11.036.401,79	1.191.419,92	1.191.419,92	0,00

Fonte: Relatório de Acompanhamento de Acordo de Parcelamento extraído do Cadprev (Peça 178).

Nota: Os valores preenchidos pela jurisdicionado no sistema e-TCE (Peça 157, fl. 189) foram ajustados conforme dados retirados do Cadprev (Peça 178).

Quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), apontou a Especializada, após consulta realizada no sítio eletrônico Cadprev (Peças 175/177), que o município se encontrava em **situação regular** com os critérios da Lei Federal nº 9.717/98.

### 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, observa-se que tanto o limite constitucional definido quanto o repasse realizado **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 falhas apontadas no decurso do próximo exercício. 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.

##### **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 Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno apresentou a seguinte situação, em relação às determinações exaradas, por esta Corte de Contas, na última prestação de contas de governo:

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

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações do TCE-RJ – Modelo 8 – Peça 154.

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

### **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 153), emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela Regularidade com ressalvas 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 despcienda 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 183) 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**

Em face das alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020 – O Novo Marco do Saneamento, a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário deixou de ser apenas um princípio fundamental norteador dos serviços previsto no art. 2º, I, da Lei nº 11.445/2007 para se materializar em duas metas concretas, sendo 99% da população com abastecimento de água e 90% da população com coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033.

Visando o atingimento dessas metas a Coordenadoria de Auditoria de 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 aponta que a partir dos resultados alcançados pela análise individual da situação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário dos municípios, foi possível classificá-los 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 Petrópolis (Processo TCE-RJ nº 254.170-7/23<sup>41</sup>), tendo em vista os achados constatados, classificou-se no estágio de risco de **Atenção**.

Diante dos apontamentos da Especializada, acolho sugestão de 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.

## **6.8 TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL**

À luz da Constituição Federal, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos estabelecidos pelo art. 1º, §1º da LRF.

Nesse mister, a LRF, em seu art. 48, dispõe que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser conferida 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.

Ademais, a temática ganhou mais força com a edição da chamada Lei do Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527/2011 – a qual representa um marco jurídico da transparência da gestão pública, sendo o sigilo uma medida de exceção que precisa ser justificada e pode ser objeto de debate.

---

<sup>41</sup> Apenso ao Relatório Principal da Auditoria Governamental - Acompanhamento (Processo TCE-RJ nº 243.403-3/23).

Nesse cenário, com o intuito de verificar se o município assegurou a transparência da gestão fiscal, preconizada no artigo 48 da LRF, o Corpo Instrutivo verificou em sede de análise quanto à divulgação em meios eletrônicos de acesso público das informações a seguir discriminadas, de acordo com o informado na relação acostada à Peça 105:

<b>Informação</b>	<b>Disponibilizada/Não Disponibilizada</b>
Lei do Plano Plurianual – PPA e anexos	Disponibilizada
Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO e anexos	Disponibilizada
Lei dos Orçamentos Anuais – LOA e anexos	Disponibilizada
Leis autorizativas específicas de abertura de créditos adicionais	Disponibilizada
Decretos de abertura de créditos adicionais	Disponibilizada
Decreto municipal que declarou situação caracterizada de estado de calamidade pública (no caso de abertura de créditos adicionais extraordinários)	Não aplicável
Balanços e Demonstrativos Contábeis da execução orçamentária	Disponibilizada
Atas das Audiências Públicas das Metas Fiscais e da Saúde e os respectivos comprovantes de chamamento	Disponibilizada
Pareceres dos Conselhos do Fundeb e da Saúde	Disponibilizada
Pareceres Prévios emitidos nas Contas de Governo Municipais	Disponibilizada
Ações realizadas com os recursos recebidos de Emendas Impositivas, na modalidade transferência especial sem finalidade definida e com finalidade definida	Não Disponibilizada

Fonte: Relação dos endereços eletrônicos – Peça 105.

Dessa forma, a Especializada constatou o não atendimento ao disposto no art. 48 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 c/c art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal e art. 6º da Lei Federal n.º 12.527/11, propondo **ressalva e determinação**, o que acolho na íntegra.

## **7. CONCLUSÃO**

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de **Petrópolis**, relativa 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;

**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 **EM DESACORDO** com o Corpo Instrutivo e com o Ministério Público de Contas junto a esta Corte. Ressalto que minha divergência com relação ao Corpo Instrutivo e com o *Parquet* Especial reside especialmente em: a) Por entender que o montante apurado como não pertencente ao exercício com gastos em educação, na verdade, se refere a gasto que não se encontra no rol de despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais dispostas no artigo 70 da Lei 9.394/96; b) Por entender que o montante não aplicado a título de remuneração dos profissionais da educação básica remonta ao percentual de 1,65% do fluxo do fundo, o que, a meu ver, se demonstra materialmente irrelevante frente aos recursos envolvidos para fins de emissão de parecer prévio contrário, considerando ainda como fato atenuante que o Ente, sob mesma gestão, aplicou percentual acima do mínimo no exercício anterior; c) por não reputar adequado afirmar que o

RPPS se encontra em equilíbrio financeiro, em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98, já que a separação de parte da massa revela inequívoco desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS local, por óbvio temporário ou permanentemente não recuperável, o que deve ser entendido como uma situação deficitária absolutamente excepcional à luz da legislação vigente, dispensada, portanto, de apontamento de ressalva. Já minha divergência em relação ao *Parquet* Especial reside em discordar quanto à plausibilidade da tese de inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13 por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6277, por entender, na linha defendida pelo Corpo Instrutivo, que deve prevalecer a presunção de constitucionalidade da norma ao caso apresentado.

**VOTO:**

I – Por **INDEFERIMENTO** do pedido de sobrestamento realizado por meio do Doc. TCE-RJ nº 000.036-5/2025.

II – Por Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Petrópolis, **Sr. Rubens José França Bomtempo**, referentes ao exercício de **2023**, em face das **RESSALVAS** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

**RESSALVAS**

**RESSALVA N.º 1**

O Município não aplicou o mínimo de 70% dos recursos do Fundeb em gastos com a remuneração de profissionais da educação básica, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 14.276/21.

**DETERMINAÇÃO Nº 1**

Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 70% dos recursos do Fundeb em gastos com a remuneração de profissionais da educação básica, conforme estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 14.276/21.

**RESSALVA Nº 2**

Divergência entre o saldo do patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado.

**DETERMINAÇÃO Nº 2**

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP e à Portaria STN n.º 634/13.

**RESSALVA Nº 3**

Não cumprimento das metas de resultados estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

**DETERMINAÇÃO Nº 3**

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

**RESSALVA Nº 4**

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

**DETERMINAÇÃO Nº 4**

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

**RESSALVA Nº 5**

Gastos no montante de R\$ 770.000,00 que não pertencem rol de despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais dispostas no artigo 70 da Lei 9.394/96.

**DETERMINAÇÃO Nº 5**

Observar o correto registro dos recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino em conformidade com os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, notadamente quanto à

apresentação apenas de despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

**RESSALVA Nº 6**

O valor total das despesas na Função 10 – Saúde, evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, diverge do registrado pela contabilidade.

**DETERMINAÇÃO Nº 6**

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ n.º 281/17.

**RESSALVA Nº 7**

O Município não procedeu à divulgação, em meio eletrônico de acesso público, de todas as informações solicitadas por este Tribunal por intermédio da Deliberação TCE-RJ n.º 285/18, prejudicando a transparência da gestão fiscal preconizada no artigo 48 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88 e art. 6º da Lei Federal n.º 12.527/11.

**DETERMINAÇÃO Nº 7**

Proceder à divulgação, em meio eletrônico de acesso público, de todas as informações solicitadas por este Tribunal, por intermédio da Deliberação TCE-RJ n.º 285/18, observando, assim, a transparência da gestão fiscal preconizada no artigo 48 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88 e art. 6º da Lei Federal n.º 12.527/11.

**RESSALVA Nº 8**

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

**DETERMINAÇÃO Nº 8**

Adotar medidas de controle financeiro para garantir que as disponibilidades de caixa de recursos legalmente vinculados da Lei n.º 12.858/13, educação (75%) e saúde (25%), sejam escrituradas em montante suficiente para suportar a finalidade específica da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, conforme § 3º, art. 2º, da Lei n.º 12.858/13 c/c art. 8º, parágrafo único e art. 50, inc. I da LC 101/00.

**RECOMENDAÇÕES:**

**RECOMENDAÇÃO N.º 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.

**III – Por COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao **atual responsável pelo Controle Interno** da Prefeitura Municipal de Petrópolis, para que:

**III.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;

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

**IV.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;

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

**IV.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;

**IV.4.** 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;

**IV.5.** 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;

**IV.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** da instrução técnica (Peça 183), 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;

**IV.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 n.º 243.403-3/23 e 254.170-7/23, sob pena de ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio;

**V** – Por **COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de **Petrópolis**, 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.

**VI** – Por posterior **ARQUIVAMENTO** do processo;

GCSMVM,

**MARCELO VERDINI MAIA**  
**Conselheiro-Substituto**