

ACÓRDÃO Nº 108309/2023-PLEN

1 PROCESSO: 215144-7/2023

2 NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

3 INTERESSADO: RUBENS JOSÉ FRANÇA BOMTEMPO

4 UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

5 RELATOR: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **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 **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** com **RESSALVA, DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÃO, COMUNICAÇÃO** e **ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 38

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willeman, Domingos Inácio Brazão e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins e Christiano Lacerda Ghuerrén

11 DATA DA SESSÃO: 1 de Novembro de 2023

Marcio Henrique Cruz Pacheco

Relator

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

PROCESSO: TCE-RJ Nº 215.144-7/23

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2022

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em sessão plenária, em observância à norma do artigo 125, inciso I, da Constituição Estadual, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio apresentados pelo Conselheiro-Relator, aprovando-os, e

CONSIDERANDO que as contas do Chefe do Poder Executivo do Município de **PETRÓPOLIS**, relativas ao exercício de 2022, foram apresentadas a esta Corte;

CONSIDERANDO que é de competência desta Corte de Contas emitir parecer prévio sobre as contas dos Municípios para a final apreciação da Câmara, com fulcro no artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

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 despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos dependem de exame por esta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 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;

CONSIDERANDO que este Tribunal, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios do Estado;

CONSIDERANDO a Lei Federal nº 13.655/18 (LINDB) que traz disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e a aplicação do direito público;

RESOLVE:

Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de **PETRÓPOLIS**, Sr. Rubens José França Bomtempo, referente ao exercício de 2022, com **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO**.

CONSELHEIRO RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Presidente

Documento assinado digitalmente

CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO

Vice-Presidente e Relator

Documento assinado digitalmente

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Documento assinado digitalmente

Petrópolis



**Prestação de
Contas de
Governo**

**Conselheiro
Relator
Márcio Pacheco**

Sede: Praça da República, nº 50, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP: 20.211-351
Endereço na internet:
<https://www.tceerj.tc.br/portalnovo/>



COMPOSIÇÃO ATUAL

PRESIDENTE

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

VICE-PRESIDENTE

MÁRCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

CORREGEDORA-GERAL

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

OUVIDOR

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

SUPERVISOR DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO

MÁRCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

GABINETES DOS CONSELHEIROS

JOSÉ GOMES GRACIOSA

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

DOMINGOS INÁCIO BRAZÃO

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

MÁRCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

GABINETES DOS CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS

MARCELO VERDINI MAIA

ANDREA SIQUEIRA MARTINS

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCURADOR-GERAL DE CONTAS

HENRIQUE CUNHA DE LIMA

SUBPROCURADOR-GERAL DE CONTAS

VITTORIO CONSTANTINO PROVENZA

PROCURADORES

HORACIO MACHADO MEDEIROS

SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA

ALINE PIRES CARVALHO ASSUF

ÓRGÃOS DA PRESIDÊNCIA

CHEFIA DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

LAÉLIO SOARES DE ANDRADE

PROCURADORIA-GERAL DO TCE-RJ

SERGIO CAVALIERI FILHO

AUDITORA INTERNA

PATRÍCIA FERNANDES MARQUES

ÓRGÃOS EXECUTIVOS DE PRIMEIRO NÍVEL

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA

MARINA GUIMARÃES HEISS

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

OSÉIAS PEREIRA DE SANTANA

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

MARCELO LANGELI CERANTO

Sumário

1.	Dados Socioeconômicos;.....	8
2.	Estrutura do Município;.....	10
3.	Gestão Orçamentária;	11
3.1.	Instrumentos de Planejamento;	12
3.2.	Orçamento 2022;.....	14
3.3.	Alterações Orçamentárias;	14
3.3.1.	Autorizados pela LOA.....	14
3.3.2.	Autorizados por Lei Específica	16
3.3.3.	Créditos Extraordinários.....	17
3.3.4.	Resumo das Alterações Orçamentárias	18
3.3.5.	Análise das Fontes de Recursos	19
3.4.	Receita;.....	20
3.4.1.	Receita de competência do município.....	21
3.4.2.	Receita por habitante	21
3.5.	Despesa;	22
3.5.1.	Cancelamento de Restos a Pagar Processado.....	23
3.6.	Resultado Orçamentário;.....	25
4.	Gestão Financeira e Patrimonial;.....	25
4.1.	Resultado Financeiro;.....	25
4.2.	Balanço Patrimonial;.....	27
4.2.1.	Resultado Patrimonial	28
4.2.2.	Situação Patrimonial Líquida	29
5.	Gestão Fiscal;	29

5.1. Demonstrativos Fiscais (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal);.....	30
5.2. Metas Fiscais;.....	30
5.2.1. Audiências Públicas	31
5.3. Receita Corrente Líquida;	32
5.4. Despesa com Pessoal;.....	33
5.5. Outros Limites: Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos;	35
6. Limites Constitucionais e Legais;.....	36
6.1. Gastos com Educação;	36
6.1.1. Verificação da adequação das despesas	36
6.1.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	37
6.1.3. Outros assuntos pertinentes a Educação.....	41
6.2. Fundeb.....	41
6.2.1. Gastos com Fundeb	43
6.2.2. Verificação da adequação das despesas	44
6.2.3. Utilização dos recursos do Fundeb.....	44
6.2.4. Outros tópicos relevantes pertinentes ao FUNDEB.....	48
6.3. Gastos com Saúde;	48
6.3.1. Verificação da adequação das despesas	49
6.3.2. Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS	49
6.3.3. Outros tópicos relevantes pertinentes a Saúde	53
7. Previdência;	55
7.1. Resultado Financeiro do RPPS;	55
7.2. Contribuições Previdenciárias;.....	56
7.2.1. Regime Próprio de Previdência Social.....	56
7.2.2. Regime Geral de Previdência Social.....	57

7.3.	Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;	57
7.4.	Avaliação Atuarial;	57
8.	Repasse ao Poder Legislativo;	60
8.1.	Apuração do limite máximo;	61
8.2.	Verificação do valor repassado (Artigo 29-A, § 2º, inciso I);	62
8.3.	Verificação do cumprimento do Orçamento Final (Artigo 29-A, § 2º, inciso III);	62
9.	Royalties;	63
9.1.	Receitas de Compensações Financeiras;	64
9.2.	Despesas custeadas com Compensações Financeiras;	65
9.3.	Royalties e Participação Especial da Lei Federal nº 12.858/13;	65
9.3.1.	Recursos recebidos e aplicação conforme Lei Federal nº 12.858/13 ...	66
9.4.	Transferências da União relativa a Lei Federal nº 13.885/19;	67
10.	Demais aspectos relevantes;	68
10.1.	Controle Interno;	68
10.2.	Auditoria sobre a Gestão Tributária;	69
10.3.	Auditoria sobre Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	71
10.4.	Transparência na Gestão Fiscal;	72
11.	Conclusão;	73

PROCESSO: TCE-RJ Nº 215.144-7/23

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2022

RESPONSÁVEL: RUBENS JOSÉ FRANÇA BOMTEMPO

EMENTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2022. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA. ARQUIVAMENTO.

Versam os autos sobre a Prestação de Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de **Petrópolis**, referente ao **exercício de 2022**, sob a responsabilidade do **Senhor Rubens José França Bomtempo** – Prefeito Municipal, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme o disposto nos incisos I e II 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 20.03.23, encaminhada de forma tempestiva, conforme Deliberação TCE-RJ nº 285/18, a qual dispõe que as contas serão encaminhadas no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da abertura da sessão legislativa.

Inicialmente, a i. Unidade de Auditoria, após análise de toda documentação encaminhada (peça 214), sugeriu a emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, em face da identificação de 2 (duas) **IRREGULARIDADES**.

Em sua análise, o d. Ministério Público de Contas - MPC, representado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral de Contas Henrique Cunha de Lima (peça 217), posiciona-se de acordo com a Unidade de Auditoria sugerindo a emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo.

Diante disto, consoante disposto no artigo 64, §1º, do RITCERJ, e em observação ao princípio do contraditório e da ampla defesa, foi dada ciência ao Responsável, por meio da Decisão Monocrática proferida em 12.09.23, para apresentação de manifestação escrita, caso entendesse necessário.

Através do Doc. TCE-RJ nº 21.587-1/23 (peças 223 a 241), o Responsável se manifestou nos autos acerca das irregularidades e impropriedades indicadas pela mencionada Decisão.

Após análise empreendida na nova documentação e nos esclarecimentos encaminhados, em sede de defesa, a laboriosa **Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal - CSC-Municipal**¹ sugeriu (peça 249): **i)** a emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, pela Câmara Municipal, consignando 7 (sete) RESSALVAS, as quais originaram a elaboração de DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO; **ii)** COMUNICAÇÃO ao atual responsável pelo Controle Interno; e **iii)** COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Petrópolis.

O douto MPC, após análise dos esclarecimentos, posiciona-se de acordo com a Unidade de Auditoria, encaminhando o parecer (peça 252) com as mesmas ressalvas e determinações sugeridas pela ilustre CSC-Municipal.

Ressalto que, consoante previsão constante no artigo 269, § 3º, do Regimento Interno, e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Eis o Relatório.

¹ A Unidade de Auditoria é um órgão competente e imparcial, que emitiu o parecer técnico que embasa o voto ora apresentado. Eventuais erros materiais de somas em tabelas elaboradas pela Unidade de Auditoria não comprometem a emissão do parecer prévio, pois não alteram a sua conclusão geral.

O Tribunal de Contas do Estado de Rio de Janeiro – TCE-RJ é o órgão de fiscalização responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades do Estado e dos 91 Municípios fluminenses.

Suas competências estão estabelecidas nos artigos 123, 124 e 125 da Constituição Estadual, sendo uma das principais atribuições referentes à Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, contida no artigo 124² da Constituição Estadual.

O objetivo da Prestação de Contas de Governo é avaliar a regularidade da gestão e assegurar a transparência, a qual deve ser apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, para fins de emissão de parecer prévio conclusivo a ser encaminhado ao Legislativo Municipal para fins de julgamento.

Destaque-se que o parecer prévio em epígrafe apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, conforme dispõe o mandamento Constitucional contido no § 2º do artigo 124 da Carta Magna Estadual.

As análises empreendidas a seguir visam verificar o cumprimento dos dispositivos Constitucionais e Legais, destacando acompanhamento do endividamento, dos gastos com pessoal e da situação previdenciária, bem como do cumprimento dos limites previstos para a saúde e educação, de modo a facilitar o entendimento do público em geral, com vistas ao estímulo do controle social.

1. Dados Socioeconômicos

Os dados socioeconômicos são indicadores das características básicas do município, objetivando contextualizar as potencialidades e fraquezas e orientar a formulação de políticas públicas.

Demonstra-se a seguir, os principais indicadores do Município de Petrópolis³:

² Art. 124 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito.

§ 2º - Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, sobre as contas que o Prefeito prestará anualmente.

³ <https://cidades.ibge.gov.br>, acesso em 20.09.23.

1.1 Dados populacionais

- ✓ População no último censo [2022] = 278.881 pessoas (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 9 de 92).
- ✓ Densidade demográfica [2022] = 352,50 hab/km² (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 22 de 92).

1.2 Território

- ✓ Área da unidade territorial [2022] = 791,144 km² (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 16 de 92).
- ✓ Área urbanizada [2019] = 81,78 km² (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 8 de 92).

1.3 Educação

- ✓ IDEB - Anos iniciais do ensino fundamental (Rede Pública) [2021] = 5,2 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 63 de 92).
- ✓ IDEB - Anos finais do ensino fundamental (Rede Pública) [2021] = 4,6 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 63 de 92).
- ✓ Matrículas no ensino fundamental [2021] = 36.414 matrículas.
- ✓ Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021] = 159 escolas.

1.4 Saúde

- ✓ Estabelecimentos de Saúde SUS [2009] = 79 estabelecimentos.

1.5 Trabalho e Rendimento

- ✓ Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2021] = 2,4 salários-mínimos (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 18 de 92).
- ✓ Pessoal ocupado [2021] = 81.617 pessoas (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 9 de 92).

1.6 Economia

✓ O Produto Interno Bruto - PIB mede a atividade econômica mediante a soma de todos os bens e serviços finais produzidos. O PIB per capita do Município em 2020 foi de R\$ 50.185,98 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 20 de 92).

✓ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, indicando o maior o desenvolvimento humano quanto mais próximo de 1. O IDHM do Município em 2010 foi de 0,745 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 11 de 92).

✓ O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O índice varia de 0 a 1, indicando menor desigualdade no Município quanto menor for o valor numérico do índice. No Município, o Índice de Gini foi de 0,44 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 24 de 92).

2. Estrutura do Município

Segundo informações fornecidas pelo Jurisdicionado (peça 241), a Administração Municipal de Petrópolis está organizada da seguinte forma:

Tabela 1. Organização do município

Órgãos
PREFEITURA PETRÓPOLIS
CAMARA PETRÓPOLIS
CIA PETROPOLITANA TRÂNSITO E TRANSPORTES
FUNDO MUN CULTURA PETRÓPOLIS
INST PREV ASS SOC SER PUB MUN PETRÓPOLIS
FUNDO MUN SAUDE PETROPOLIS
FUNDO MUN DIR CRIANCA ADOLESC PETRÓPOLIS
FUNDO MUN POLÍTICA AGRÍCOLA PETRÓPOLIS
FUNDO MUN EDUCAÇÃO PETRÓPOLIS
FUNDAÇÃO MUN SAUDE PETRÓPOLIS
FUNDAÇÃO CULTURA E TURISMO PETRÓPOLIS
FUNDO MUN ASSIST SOCIAL PETRÓPOLIS
CIA MUN DESENVOLVIMENTO PETRÓPOLIS
FUNDO ESP DA PROC GERAL DE PETRÓPOLIS
FUNDO MUN DESENV TECNOLOGIA PETRÓPOLIS
FUNDO MUN ESPORTES PETRÓPOLIS

Órgãos
FUNDO MUN INT DIF CONSUMIDOR PETRÓPOLIS
FUNDO MUN CONS AMBIENTAL PETRÓPOLIS
FUNDO COMUNITÁRIO MUN PETRÓPOLIS
FUNDO DESENV ECONOMICO PETRÓPOLIS
FUNDO MUN HAB INTER SOCIAL PETRÓPOLIS
FUNDO ASSIST SOCIAL SERVIDOR PETRÓPOLIS
FUNDO DESENV TRABALHADOR PETRÓPOLIS
FUNDO DE RESERVA PETRÓPOLIS
FUNDO MUN PROTEÇÃO DEF CIVIL PETRÓPOLIS
FUNDO MUN TRANSPA COMB CORRUP PETRÓPOLIS
FUNDO MUN DIREIT PESSOA IDOSA PETRÓPOLIS
FUNDO INTERE DIFUSOS LESADOS PETRÓPOLIS
FUNDO MUN TURISMO PETRÓPOLIS
FUNDO MUN SEGURANÇA PÚBLICA PETRÓPOLIS
FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS - FMDPA
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE CULTURA E ESPORTES DE PETRÓPOLIS
FUNDO MUNICIPAL DE INOVAÇÃO
CIA MUN ÁGUA ESGOTOS PETRÓPOLIS-CAEMPE (extinto)
EMPRESA TURISMO PETRÓPOLIS – PETROTUR (extinto)
FUNDO MUN SAÚDE SERVIDORES PETRÓPOLIS (extinto)

Fonte: Relatório Geral de Documentos e Informações Registradas - peça 241, fls. 7 a 9.

3. Gestão Orçamentária

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais dados sobre a gestão orçamentária do Município referente ao exercício de 2022.

No Estado moderno, em que é privilegiado o instituto da representação, o orçamento é um instrumento de participação popular, os representantes do povo elaboram, debatem, aprovam e executam tal planejamento para o bem comum da população.

A Constituição Federal de 1988 enfatizou o controle dos projetos pelo Poder Legislativo e o orçamento-programa, em que o Estado realiza um planejamento sistematizado e analítico, de médio e longo prazo, a fim de melhor gerenciar os recursos e os gastos públicos.

Orçamento Público é um planejamento materializado pela Lei Orçamentária, no qual o Governo, em quaisquer de seus níveis, relaciona, de forma legal, o seu programa de trabalho, que contém planos de custeio, investimentos, inversões e obtenção de recursos, tudo para o preenchimento de suas necessidades funcionais.

O planejamento está intimamente ligado a um processo temporal, que envolve a vivência ou a experiência do que já se passou; o momento presente, conhecido como diagnóstico, em que se tem conhecimento dos recursos e das necessidades existentes e esperadas; e a visão, que além do objetivo, trata das diretrizes e das metas que se pretendem alcançar no futuro.

3.1. Instrumentos de Planejamento

O orçamento público é exigido pela Carta Magna em seu artigo 165 e é obrigatório para todas as entidades do governo, após a aprovação pelo Legislativo, a sanção e a publicação da lei orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo. O processo orçamentário é concretizado pelos seguintes instrumentos:

a) Plano Plurianual (PPA): Elaborado no primeiro ano de mandato do governo eleito com vigência para os quatro anos seguintes. É o elemento através do qual o governo ordena suas ações com a finalidade de atingir os seus objetivos ou metas. É instituído por lei, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para aqueles referentes a programas de duração continuada (despesas correntes). Os investimentos cuja execução seja levada a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro, só poderão ser aplicados se previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal.

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Tem a finalidade principal de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

c) Lei de Orçamento Anual (LOA): Visa a concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. Compreende os três tipos distintos de orçamentos:

➤ Orçamento Fiscal - Abrange os três Poderes da União, fundos, órgãos, autarquias, inclusive as especiais e fundações instituídas e mantidas pela União; abrange, também, as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam desta quaisquer recursos que não sejam provenientes de participação acionária, pagamentos de serviços prestados, transferências para aplicação em programas de financiamento atendendo ao disposto na alínea “c” do inciso I do artigo 159 da Constituição Federal, e refinanciamento da dívida externa;

➤ Orçamento de Seguridade Social - Compreende todos os órgãos e entidades, a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, quer sejam da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; compreende, ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do programa de trabalho dos órgãos e entidades anteriormente relacionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no artigo 194 da Constituição Federal; e

➤ Orçamento de Investimento das Empresas Estatais - Previsto no inciso II, parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal, abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com o direito a voto.

Nesse sentido, para o exercício de 2022, o Município de Petrópolis elaborou tais instrumentos os quais foram materializados através das seguintes Leis Municipais:

Tabela 2. Instrumentos de Planejamento para o exercício de 2022

	PPA	LDO	LOA
Período	2022 a 2025	2022	2022
Lei Municipal nº	8.248, de 29.12.21	8.170, de 09.09.21	8.249, de 31.12.21
Lei Municipal nº (alterações)	-	-	-

Fonte: Peça 2, 135 e 136.

3.2. Orçamento 2022

O Orçamento de Petrópolis para o exercício financeiro de 2022, aprovado pela Lei Municipal nº 8.249/21, estimou a receita e fixou a despesa no valor de **R\$ 1.343.277.141,46**.

3.3. Alterações Orçamentárias

As autorizações de gastos constantes na LOA são chamadas de Créditos Orçamentários e são planejados, debatidos e aprovados sempre no ano anterior a sua execução. Sendo assim, quando durante a execução orçamentária a Unidade Gestora tem a necessidade de ajustar essas autorizações, surgem os chamados Créditos Adicionais - CA.

Os Créditos Adicionais são muito importantes para que a LOA não seja tão rígida entre seu planejamento do ano anterior e sua execução no ano seguinte, logo, sem eles a Administração Pública teria que aguardar o próximo ano para executar gastos antes não contemplados, seja no valor, seja na rubrica ou tipo de gasto, que não foi atendido pela LOA atual e isso traria um grande problema para a gestão por falta de atendimento do Estado frente às novas e crescentes demandas que não foram pensadas e nem planejadas no ano anterior ao seu surgimento.

Os CA destinados a atender a gasto previsto na LOA, porém seu valor tornou-se insuficiente para atender as demandas durante a própria execução orçamentária, são chamados de CA Suplementares. Caso a rubrica não tenha sido prevista na LOA, e durante a execução surgir a necessidade de sua criação e inclusão, será necessário o Poder Executivo fazer um projeto de Lei específico para o Poder Legislativo autorizar o CA Especial. Já o CA Extraordinário é usado para atender a calamidade, comoção ou guerra, que são casos de urgência e bem específicos, sendo necessário o Poder Executivo abrir via decreto e dar imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

3.3.1. Autorizados pela LOA

De acordo com o artigo 12 da Lei Municipal nº 8.249/21, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos adicionais suplementares **até o limite de 30%** do total da despesa fixada, ou seja, **R\$ 402.983.142,44**. A Lei Orçamentária, no artigo 13, prevê exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares, conforme transcrito a seguir:

Art. 13 – O limite 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 e 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 da Constituição Federal; e

As alterações orçamentárias realizadas no orçamento de 2022, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, podem ser resumidas da seguinte forma:

Tabela 3. Alterações Orçamentárias, autorizadas pela LOA, realizadas no exercício de 2022

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	165.261.475,12
		Excesso - Outros	290.905.930,40
		Superávit	70.186.758,96
		Convênios	11.682.928,23
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			538.037.092,71
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			395.725.707,85
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			142.311.384,86
(D) Limite autorizado na LOA			402.983.142,44
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Peça 136 - Lei dos Orçamentos Anuais – LOA e peça 241 - Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado.

Nota: No item “B – créditos não considerados (exceções previstas na LOA)”, foram considerados os valores dos créditos suplementares informados pelo Jurisdicionado na Relação de Informações Prestadas – peça 190 (fls. 36 a 70), conforme disposto no artigo 13 e seus incisos da LOA – Lei Municipal nº 8.249/21.

Da Tabela anterior, é possível concluir que a abertura de créditos adicionais suplementares **observou o limite** estabelecido na LOA, seguindo, portanto, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal e atendendo ao princípio da razoabilidade.

3.3.2. Autorizados por Lei Específica

No que concerne aos Créditos Adicionais Especiais abertos em face de autorização em leis específicas, verifica-se que a abertura destes **observou o limite** estabelecido nas Leis Autorizativas, seguindo, portanto, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 4. Alterações Orçamentárias autorizadas por Lei Específica no exercício de 2022

Lei nº	Limite Autorizado pela Lei (RS) (A)	Decreto nº	Valor Aberto pelo Decreto (RS) (B)	Fonte	Valor total dos créditos abertos acima do limite (A – B)
8308/22	20.000.000,00	154/22	5.000.000,00	Operação de Crédito	0,00
8309/22	80.000.000,00	153/22	20.000.000,00	Operação de Crédito	0,00
Total Operação de Crédito	100.000.000,00		25.000.000,00		0,00
8352/22	0,00	142/22	1.890.077,15	Anulação	0,00
8380/22	0,00	190/22	1.857.326,78	Anulação	0,00
Total Anulação	0,00		3.747.403,93		0,00
Total Geral	100.000.000,00		28.747.403,93		0,00

Fonte: Peça 241 - Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado e peça 6 – Leis Autorizativas Específicas.

Com relação às Leis Autorizativas nºs 8352 e 8380/22, a laboriosa CSC-Municipal consignou em sua instrução (peça 214) não haver inconsistências nas autorizações, conforme transcrito a seguir:

Com relação às Leis Municipais nºs 8.352/22 e 8.380/22, não há indicação de limites, seja em termos de valores ou de percentuais, mas tão somente a autorização para o Poder Executivo proceder à abertura de créditos especiais.

Não obstante, verifica-se que a Lei n.º 8.352/22 cria ação para melhor classificação das despesas com inativos e pensionistas, em face de adequações decorrentes da Lei Complementar nº 178/2021. Já a Lei n.º 8.380/22, alterou a estrutura administrativa do município, transferindo a gestão da pasta da Habitação e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para a Secretaria de Assistência Social. Dessa maneira, entende-se que os créditos adicionais abertos pelos decretos n.ºs 142/22 e 190/22 (Peça 137 – fls. 100 e 140) utilizaram dotações orçamentárias já existentes, porém transferidas, remanejadas (mediante anulação de despesas), consoante autorização prevista no artigo 8º da LOA, não havendo, assim, inconsistências nas situações em voga.

Sem embargos às leis específicas não haver limites autorizados, acompanho a proposta das instâncias instrutivas uma vez que os créditos adicionais abertos por meio de decretos versam meramente sobre transposição em decorrência da mudança de estrutura administrativa e sobre remanejamento acerca de nova classificação de despesa sem o condão de criar novas dotações às já existentes.

3.3.3. Créditos Extraordinários

Durante o exercício, Petrópolis abriu créditos adicionais extraordinários no montante de R\$ 60.373.612,02, fundamentados no estado de calamidade em face das tempestades/chuvas intensas ocorridas. Conforme análise da Unidade de Auditoria (peça 214), o Poder Executivo **observou** o disposto no artigo 44 da Lei nº 4.320/64, respeitando assim o disposto no § 3º do artigo 167, como demonstra a seguir:

Durante o exercício foram abertos os seguintes Créditos Adicionais Extraordinários:

DECRETO N.º	VALOR RS	CIÊNCIA DA CÂMARA	DOCUMENTAÇÃO O COMPROBATÓRI A DA CIÊNCIA À CÂMARA PEÇA 13
35/2022	2.331.731,20	Sim	1
89/2022	319.159,05	Sim	3
90/2022	1.185.237,11	Sim	3
36/2022	10.000.000,00	Sim	1
43/2022	1.682.681,99	Sim	1
45/2022	10.000.000,00	Sim	1
46/2022	3.229.819,21	Sim	1
47/2022	470.000,00	Sim	1
55/2022	3.500.000,00	Sim	2
56/2022	623.830,00	Sim	2
57/2022	2.286.927,56	Sim	2
87/2022	767.333,88	Sim	3
91/2022	2.286.883,09	Sim	3
92/2022	439.263,30	Sim	4
137/2022	640.000,00	Sim	4
138/2022	1.360.000,00	Sim	4
144/2022	1.040.692,05	Sim	4
146/2022	1.386.855,98	Sim	4
152/2022	628.114,50	Sim	5
195/2022	1.238.484,00	Sim	5
198/2022	577.122,14	Sim	5
199/2022	202.715,91	Sim	5
200/2022	597.045,90	Sim	5
202/2022	736.860,98	Sim	5
211/2022	12.184.175,61	Sim	6
205/2022	658.678,56	Sim	5
TOTAL	60.373.612,02	---	---

Fonte: Relação de Créditos Adicionais abertos – peça 190, fls. 36/70, Documentação comprobatória da ciência da Câmara – peça 13 e Decreto Municipal nº 33, de 15/02/2022, que declarou estado de calamidade pública no município em face das tempestades/chuvas intensas ocorridas – peça 8.

Conforme preconiza o artigo 167, § 3º da Constituição Federal, a abertura de crédito extraordinário só será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Tal dispositivo expressa a excepcionalidade dessa espécie de crédito adicional, para cuja abertura não se exige prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes, razão pela qual se faz imprescindível que seja comprovada a condição de urgência e imprevisibilidade que ampare o ato do Chefe do Executivo, como é o caso do Decreto Municipal nº 33/2022 (estado de calamidade pública em face das áreas do município afetadas por chuvas intensas – peça 8), e do Decreto Estadual nº 47.957/2022 (que homologou o estado de calamidade emitido pelo município – peça 12).

Foram apresentados, ainda, elementos que comprovaram que a Câmara Municipal tomou ciência de todos os Decretos que **tiveram** suas fundamentações autorizativas no disposto no artigo 44 da Lei Federal n.º 4.320/64, na qual foi definido que “os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.”

Tal procedimento se faz necessário para que aquela Casa julgue a ação do Chefe do Poder Executivo, avaliando as circunstâncias e zelando para evitar excessos. Desta forma, observa-se o cumprimento do disposto no artigo 44 da Lei n.º 4.320/64. (grifo do autor).

3.3.4. Resumo das Alterações Orçamentárias

Durante o exercício ocorreram alterações orçamentárias, decorrentes da abertura de créditos adicionais, resultando um orçamento final de **R\$ 1.801.426.371,07**, representando acréscimo de 34,11% do orçamento inicial, conforme se demonstra a seguir:

Tabela 5. Orçamento final do exercício de 2022

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	1.343.277.141,46
(B) Alterações:	627.158.108,66
Créditos extraordinários	60.373.612,02
Créditos suplementares	538.037.092,71
Créditos especiais	28.747.403,93
(C) Anulações de dotações	169.008.879,05
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	1.801.426.371,07
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário - Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64	1.801.426.371,07
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Peça 241 - 40. Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado e peça 144 - Anexo 12 Consolidado.

Da Tabela anterior, é possível concluir que o orçamento final apurado guarda paridade com o registrado nos Demonstrativos Contábeis da Lei Federal nº 4.320/64.

3.3.5. Análise das Fontes de Recursos

A análise da fonte de recurso tem como objetivo verificar se os créditos adicionais abertos, autorizados pela LOA ou por lei específica, possuem a indicação da fonte de recurso, bem como a existência de recurso disponível, conforme preceitua o inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, de modo a verificar a preservação do equilíbrio orçamentário do exercício.

Neste sentido, observa-se que as decisões plenárias desta Corte de Contas, proferidas em processos de Prestação de Contas de Governo para fins de emissão de parecer prévio⁴ não se restringem a análise da existência do recurso quando da abertura do crédito adicional, sendo considerado também o valor da economia orçamentária apurada no Balanço Orçamentário ao final do exercício. Sendo assim, a análise se destina a verificar, inicialmente, se as receitas orçamentárias arrecadadas somadas ao superávit financeiro do exercício anterior foram suficientes para suportar as despesas empenhadas e o aporte ao Instituto de Previdência municipal.

Em caso positivo, ou seja, preservado o equilíbrio orçamentário do exercício, torna prescindível a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos. Por outro lado, caso tenha encerrado o exercício com desequilíbrio orçamentário, torna-se necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, a fim de verificar se a abertura de crédito teve o devido suporte financeiro.

Considerando que ao final do exercício, o Município de Petrópolis **preservou o equilíbrio orçamentário**, entende-se não ser necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 6. Resultado apurado no exercício de 2022 (exceto RPPS)

Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	62.983.213,21
II - Receitas arrecadadas	1.560.286.123,15
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	1.623.269.336,36
IV - Despesas empenhadas	1.437.452.715,11
V - Aporte financeiro (extra orçamentário) ao instituto de previdência	103.356.346,97
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	1.540.809.062,08

⁴ A título de exemplificação, temos a manifestação proferida em decisão Plenária nos autos do processo TCE-RJ nº 213.992-9/15.

VII - Resultado alcançado (III-VI)

82.460.274,28

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ nº 211.413-6/22, peça 142 - Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, peça 143 - Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, peça 56 - Balanço Orçamentário do RPPS da Lei Federal nº 4.320/64 e peça 57 - Balanço financeiro do RPPS.

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 a unidade gestora do RPPS.

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

3.4. Receita

As receitas constituem os recursos financeiros recebidos pelo Estado para atender as necessidades da Administração Pública no atendimento das demandas sociais priorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e que podem ou não incorporar definitivamente ao patrimônio público.

As Receitas Orçamentárias são previstas na Lei Orçamentária Anual - LOA e incorporam ao patrimônio, enquanto as Receitas Extraorçamentárias não incorporam e representam valores transitórios pelo Estado e que não lhes pertencem, como depósitos de caução, de terceiros ou consignações retidas, e por isso não são consideradas para a disponibilidade financeira do Estado.

As Receitas Orçamentárias são classificadas em duas Categorias Econômicas para fins de organização da LOA, podendo ser então Corrente ou Capital, sendo que as Correntes são as regulares, comuns, as que se destinam a atender ao custeio do Estado, são as receitas arrecadadas como as tributárias, patrimonial, industrial, agropecuária, serviços, contribuições e transferências de pessoas de direito público ou privado para atender às despesas correntes, multas e cobrança de dívida ativa. Já as Receitas de Capital se referem as alienações de bens, operações de créditos e suas amortizações, além das transferências destinadas a investimentos e ou imobilizações de bens. Destaca-se que as Receitas Correntes são as de maior valor na execução orçamentária.

A receita arrecadada no exercício foi de **R\$ 1.678.747.669,94**, superando a receita prevista na LOA, em R\$ 335.470.528,94, ou seja 24,97%, conforme destacado a seguir:

Tabela 7. Arrecadação do exercício de 2022

Natureza	Previsão Inicial	Arrecadação
Receitas correntes	1.206.688.836,89	1.554.091.784,24
Receitas de capital	49.251.417,14	38.565.692,94
Receita intraorçamentária	87.336.887,43	86.090.192,76
Total	1.343.277.141,00	1.678.747.669,94

Fonte: Peça 142 - Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64.

3.4.1. Receita de competência do município

O comportamento das receitas diretamente arrecadadas, oriundas do poder de tributar do município, foi de R\$ 415.355.655,60, representando 27,30% em relação à receita corrente realizada em 2022, excluídas as da unidade gestora responsável pelo RPPS, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 8. Receitas tributárias diretamente arrecadadas do exercício de 2022

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Arrecadação(B)
ITR diretamente arrecadado	0,00
IRRF	61.393.631,76
IP TU	136.076.270,89
ITBI	24.366.735,32
ISS	122.247.597,21
Outros Impostos	0,00
Taxas	34.652.070,10
Contribuição de Melhoria	0,00
Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	36.619.350,32
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
(A) Subtotal	415.355.655,60
(B) Dedução da Receita	0,00
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	415.355.655,60
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS	1.521.720.430,21
(E) Percentual alcançado (C/D)	27,30%

Fonte: Peça 142 - Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64.

Nota: Nos valores das receitas tributárias estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

3.4.2. Receita por habitante

Considerando a receita corrente, excluído o RPPS, bem como a população estimada no exercício de 2022, verifica-se que a capacidade de arrecadação per capita foi de R\$ 4.993,21, conforme a seguir demonstrado:

Tabela 9. Capacidade de Arrecadação per capita - exercício de 2022

Receita corrente excluído o RPPS (A)	Nº de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
1.521.720.430,21	304.758	4.993,21

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 e do RPPS – peças 142 e 54 e IBGE *apud* Decisão Normativa TCU nº 201/22.

3.5. Despesa

As Despesas constituem os recursos financeiros gastos e investidos pelo Estado para atender as necessidades da Administração Pública, tanto as atividades fim relacionadas as demandas sociais, quanto meio, que se referem a própria administração, e podem ou não incorporar definitivamente o patrimônio público.

As Despesas Públicas podem ser Orçamentárias ou Extraorçamentárias, sendo as Orçamentárias aquelas que estão autorizadas ou fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), afetando assim o patrimônio público, e se dividem em Corrente e Capital. As despesas Correntes estão relacionadas à manutenção do Estado, ao seu custeio operacional, como pessoal ativo e inativo, material de consumo, serviços contratados, gastos com concessionárias como água, energia, telefone, *internet*, gastos vegetativos e continuados para manter o Estado em funcionamento. Já as despesas de Capital estão relacionadas à aquisição de bens, obras de construção de imóveis ou de infraestrutura, operações de créditos e suas amortizações.

Já as Despesas Extraorçamentárias não afetam diretamente o patrimônio público por se tratarem de restituições ou pagamentos de valores como depósitos de caução, de terceiros ou consignações recolhidas ou pagas para os órgãos vinculados de destino, que foram identificadas como receitas extraorçamentárias quando de seus recebimentos, logo, seus valores são compensados no pagamento, por isso chamados de Despesas também extraorçamentárias.

Na Tabela a seguir, demonstra-se a execução orçamentária da despesa de Petrópolis, resultando em uma **economia orçamentária de R\$ 179.094.638,37**:

Tabela 10. Execução Orçamentária da despesa do exercício de 2022

Natureza	Inicial (A)	Atualizada (B)	Empenhada (C)	Liquidada (D)	Paga (E)	Economia Orçamentária (B-C)
Despesas Correntes	1.250.761.955,49	1.674.932.022,09	1.593.005.499,43	1.532.166.654,96	1.501.917.837,83	81.926.522,66
Pessoal e Encargos sociais	643.112.767,43	718.698.625,18	706.860.040,49	706.486.587,90	697.439.492,28	11.838.584,69
Juros e Encargos da Dívida	13.000.000,00	10.419.000,00	10.180.387,26	10.180.324,91	10.180.324,91	238.612,74

Outras Despesas Correntes	594.649.188,06	945.814.396,91	875.965.071,68	815.499.742,15	794.298.020,64	69.849.325,23
Despesas de Capital	91.515.185,97	126.494.348,98	29.326.233,27	22.282.646,90	21.368.475,65	97.168.115,71
Investimentos	71.295.185,97	114.128.348,98	17.180.714,30	10.137.127,93	9.222.956,68	96.947.634,68
Inversões Financeiras	7.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	13.220.000,00	12.366.000,00	12.145.518,97	12.145.518,97	12.145.518,97	220.481,03
Reserva de Contingência	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total das despesas	1.343.277.141,46	1.801.426.371,07	1.622.331.732,70	1.554.449.301,86	1.523.286.313,48	179.094.638,37

Fonte: Peça 144 – Balanço Orçamentário Consolidado.

3.5.1. Cancelamento de Restos a Pagar Processado

Quando a Administração Pública executa o Orçamento, os gastos e investimentos são realizados pelo Empenho dos Créditos Disponíveis aprovados na LOA que representam autorizações de gastos, porém não são recursos financeiros, ou seja, não são numerários, e por esta razão se faz necessário ocorrer a arrecadação para possibilitar os pagamentos aos diversos fornecedores de bens e serviços contratados pelo Empenho.

Como a LOA tem a vigência de um ano, coincidente com o ano calendário, é comum a Administração Pública terminar o ano com Empenhos ainda não pagos, surgindo assim “*Contas a Pagar*” para o ano seguinte, o que denominamos de Restos a Pagar.

Os Restos a Pagar, como dívidas de Empenhos de anos anteriores podem ser desdobrados em dois tipos que são representativos das fases ou estágios da Despesa Pública: Processados e Não Processados.

Os Restos a Pagar Processados são oriundos das despesas Empenhadas e Liquidadas, ou seja, a Administração Pública reconheceu ou atestou o recebimento do serviço, material ou bem adquirido do Fornecedor, bastando apenas o efetivo pagamento; no entanto, os Restos a Pagar Não Processados, referem-se as despesas também não pagas no final do ano, mas que só foram Empenhadas, ou seja, o Fornecedor ainda não entregou o serviço, material ou bem adquirido pela Administração Pública, e por isso não é possível efetuar a liquidação, inscrevendo assim no final do ano essa dívida em Restos a Pagar Não Processados.

Com relação aos Restos a Pagar Processados, cuja entrega de bens ou serviços já fora cumprida pelo fornecedor, não é possível, em princípio, efetuar o cancelamento dessa obrigação, uma vez que o direito adquirido do recebimento pelo credor foi efetivado, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Conforme o Balanço Orçamentário Consolidado (peça 144), verifica-se que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, no montante de R\$ 18.680.528,46, representando 17,12% do respectivo saldo dos exercícios anteriores (R\$ 109.132.040,99).

Em exame inicial, a i. Unidade de Auditoria destaca restos a pagar processados cancelados de 2018 a 2021 sem a devida justificativa, o que ensejaria em irregularidade, conforme demonstrado a seguir (peça 214):

No entanto, em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (peça 145), observa-se que a maior parte dos cancelamentos se referem a *restos a pagar prescritos; saldos não utilizados; empenhos para outras fontes de recursos; parcelamentos e não cumprimento do credor por questão processual*, justificando dessa forma, os cancelamentos efetuados no valor total de R\$ 15.747.430,62.

Contudo, há restos a pagar processados cancelados de 2018 a 2021, totalizando **R\$ 2.933.097,84**, sem que o jurisdicionado tenha apresentado justificativa para tal conduta (apenas citando respaldo em decreto municipal e processo administrativo). Dessa forma, entende-se que o procedimento adotado, atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da CRFB/88), uma vez que não observou o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64: (grifo do autor).

UNIDADE GESTORA	EMPENHO Nº	ANO DO EMPENHO	VALOR – R\$
Prefeitura Municipal	2853	2018	95,90
	2218	2019	64,00
	1438	2020	760.583,56
	900182	2020	1.064.493,49
	2590	2021	213.911,24
	2591	2021	101.640,00
	2693	2021	77.329,58
	2861	2021	411.916,67
Fundo Municipal de Saúde	2548	2020	2.244,52
	2008	2021	36.480,00
	2161	2021	26.055,81
	2626	2021	46.142,16
	2627	2021	168.857,84
Instituto de Previdência	3174	2021	12.494,00
	759	2021	10.789,07
TOTAL	---	---	2.933.097,84

Em sede de razões de defesa, o Jurisdicionado assevera que todos os cancelamentos de Restos a Pagar Processados executadas pela Prefeitura de Petrópolis, em cada Unidade Gestora, foram efetuados de acordo com as diretrizes estabelecidas nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64. Para robustecer essa alegação, é demonstrado um quadro com justificativas (peça 223) para os cancelamentos das obrigações realizadas durante os períodos de 2018 a 2021

Em razão de toda documentação apresentada, a i. Unidade de Auditoria e o d. *Parquet* de Contas consignaram em seu relatório que o Jurisdicionado justificou o cancelamento dos Restos a Pagar Processado, razão pela qual as instâncias instrutivas desconsideraram a irregularidade registrada no exame inicial.

Diante do exposto, acolho as alegações proferidas anteriormente e acompanho a proposta pelos órgãos de Controle Externo deste Tribunal.

3.6. Resultado Orçamentário

O Resultado da Execução Orçamentária é encontrado pela diferença entre a Receita Arrecadada e a Despesa Empenhada, sendo o resultado Superavitário, se a Arrecadação for superior que o Empenho; Deficitário se a Arrecadação for inferior que o Empenho; e nulo ou equilíbrio, se a receita arrecadada for igual a despesa empenhada.

A análise da execução orçamentária do exercício apresenta resultado **superavitário**, já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme apresentado na Tabela a seguir:

Tabela 11. Resultado orçamentário no exercício de 2022

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	1.678.747.669,94	118.461.546,79	1.560.286.123,15
Despesas Realizadas	1.622.331.732,70	184.879.017,59	1.437.452.715,11
Superávit Orçamentário	56.415.937,24	-66.417.470,80	122.833.408,04

Fonte: Peça 144 – Balanço Orçamentário Consolidado e peça 56 - Balanço Orçamentário do RPPS.

4. Gestão Financeira e Patrimonial

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais dados sobre a situação financeira e patrimonial do Município referente ao exercício de 2022.

4.1. Resultado Financeiro

A gestão financeira da Administração Pública deve primar pelo equilíbrio financeiro, pois não se deve cobrar a Sociedade mais do que o necessário para seu atendimento em suas demandas; e assim a apuração do Resultado Financeiro é importante para a identificação da qualidade de sua gestão.

O Resultado Financeiro é apurado pela diferença entre os recursos disponíveis, chamado de Ativo Financeiro, e as dívidas com vencimento de até 1 ano, chamadas de Passivo Financeiro, e esses valores são encontrados no Balanço Patrimonial de acordo com a Lei nº 4.320/64.

Com base na tabela a seguir, verifica-se que a administração municipal apresentou superávit financeiro de R\$ 136.492.987,75, concluindo que o Município alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Tabela 12. Resultado financeiro do exercício de 2022

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	418.433.710,92	36.251.780,60	7.661.851,96	374.520.078,36
Passivo financeiro	246.186.234,42	615.052,13	7.544.091,68	238.027.090,61
Superávit Financeiro	172.247.476,50	35.636.728,47	117.760,28	136.492.987,75

Fonte: Peça 147 - Balanço Patrimonial Consolidado, peça 146 - Balanço Financeiro Consolidado, peça 58 - Balanço Patrimonial do RPPS, peça 38 - Balanço Patrimonial da Câmara.

Nota 1: No Ativo Financeiro Consolidado foi considerado o valor registrado como saldo para o exercício seguinte no Balanço Financeiro Consolidado (R\$ 418.433.710,92), cujos saldos conferem com aqueles das contas do ativo com o atributo (F), conforme Balancete Analítico Consolidado (peça 153).

Nota 2: 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.

Tendo em vista a alteração na metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF, deliberada pelo E. Plenário desta Corte nos autos do processo de consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual (processo TCE-RJ nº 104.537-4/22), entendo oportuno que se promova Comunicação ao atual Prefeito na conclusão do relatório **(item III.1 do encaminhamento)**, informando acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal, a saber:

a) As fontes de recursos vinculados devem ser analisadas individualmente, apurando-se a suficiência/insuficiência das disponibilidades de caixa relativa a cada uma delas depois de deduzidas as respectivas obrigações de despesas do montante de disponibilidade financeira correspondente, em observância ao que estabelece o artigo 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00;

b) As fontes de recursos não vinculados a um fim específico devem ser examinadas individualmente, apurando-se a suficiência/insuficiência da disponibilidade de caixa frente às obrigações de despesas, admitindo-se a compensação entre as fontes deste mesmo grupo;

c) Se restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) no grupo de recursos não vinculados, após efetuadas as compensações, se for o caso, entre tais fontes, este montante excedente pode ser considerado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos vinculados cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas;

d) A suficiência de disponibilidade de caixa atinente à determinada fonte de recursos vinculados não poderá ser utilizada para compensar insuficiência de recursos referente a qualquer outra fonte, ainda que seja também de receitas vinculadas;

e) Os agentes públicos não poderão ser responsabilizados caso o descumprimento do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00 ocorra exclusivamente no exercício de 2022 e em razão da perda de arrecadação do ICMS decorrente das alterações introduzidas na legislação tributária pela Lei Complementar nº 194/22, conforme dispõe o seu artigo 9º, parágrafo 2º.

Ressalta-se que tal metodologia será implementada na análise das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025.

Destaca-se que o exercício de 2022 é o segundo ano da gestão do atual prefeito e que o gestor recebeu a administração municipal com déficit financeiro de R\$ 28.528.841,32.

Tabela 13. Evolução do resultado financeiro em relação a gestão anterior

Gestão anterior	Gestão atual	
	2021	2022
2020		
-28.528.841,32	62.983.213,21	136.492.987,75

Fonte: Prestação de Contas do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 211.413-6/22.

4.2. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público.

O Município em análise apresentou o seguinte Balanço Patrimonial Consolidado referente ao exercício:

Tabela 14. Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2022

Ativo		Passivo	
Especificação	Exercício	Especificação	Exercício
	atual		atual
Ativo circulante	442.896.911,42	Passivo circulante	244.206.856,64
Ativo não circulante	468.800.509,47	Passivo não circulante	581.516.123,55
Ativo Realizável a Longo Prazo	223.571.480,37		
Investimentos	8.703.878,68	Patrimônio líquido	
Imobilizado	236.519.662,05	Total do PL	85.974.440,70
Intangível	5.488,37		
Total geral	911.697.420,89	Total geral	911.697.420,89
Ativo financeiro	418.452.392,41	Passivo financeiro	246.186.234,42
Ativo permanente	493.245.028,48	Passivo permanente	652.441.169,16
Saldo patrimonial			13.070.017,31

Fonte: Peça 147 – Balanço Patrimonial Consolidado.

4.2.1. Resultado Patrimonial

O resultado patrimonial é apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais e é apurado pela diferença entre as Variações Quantitativas Aumentativas e as Diminutivas que representam as Receitas e as Despesas efetivas respectivamente, ou seja, valores que aumentam a situação patrimonial da Administração Pública menos os valores que diminuem essa situação patrimonial.

O resultado patrimonial pode ser superávit, nulo ou déficit, pois dependendo de cada ano a apuração pode evidenciar que a gestão teve mais Variações Aumentativas do que Diminutivas, gerando o superávit, e no caso de se igualarem, o resultado patrimonial será nulo, e sendo as Variações Aumentativas menores que as Diminutivas, temos o déficit patrimonial.

O resultado patrimonial do exercício pode ser assim demonstrado:

Tabela 15. Resultado Patrimonial do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	3.561.810.072,66
Variações patrimoniais diminutivas	3.529.368.200,51
Resultado patrimonial de 2022 – Superávit	32.441.872,15

Fonte: Peça 148 – Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada.

4.2.2. Situação Patrimonial Líquida

O resultado patrimonial também consta do Balanço Patrimonial no grupo denominado Patrimônio Líquido, também conhecido como Situação Patrimonial Líquida, que pode ser encontrado pela diferença simples entre o Ativo Real, soma de todas as contas representativas de Bens e Direitos, e o Passivo Real, soma de todas as contas representativas de Obrigações com Terceiros.

A tabela a seguir demonstra a situação patrimonial líquida apurada no exercício:

Tabela 16. Situação Patrimonial referente ao exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial do exercício anterior)	88.913.337,53
Resultado patrimonial do exercício – Superávit	32.441.872,15
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-35.380.768,98
Patrimônio líquido – exercício de 2022	85.974.440,70
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	85.974.440,70
Diferença	0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 211.413-6/22, tabela anterior, peça 147 – Balanço Patrimonial Consolidado.

5. Gestão Fiscal

As questões que envolvem as finanças públicas passam pela reflexão do equilíbrio entre os valores arrecadados dos contribuintes com os valores comprometidos na execução do orçamento em atendimento às demandas sociais existentes, e assim muito contribui a Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Essas normas criaram quatro pilares que todo gestor público precisa buscar cumprir para uma gestão racional dos recursos disponíveis, que são: planejamento, transparência, controle e responsabilização. A LRF também normatizou as restrições orçamentárias, as metas fiscais, os limites para as despesas com pessoal, dívida pública e outros.

Com a LRF a gestão fiscal passou a ter parâmetros bem definidos que todo gestor público precisa seguir para disciplinar suas decisões, de forma a gerenciar os recursos que são de toda a sociedade e para ela deve retornar em bens e serviços que atendam suas inúmeras políticas públicas para a melhora da condição de vida da população, sem, no entanto, deixar de cumprir a responsabilidade fiscal preconizada pelo atual arcabouço jurídico nacional.

5.1. Demonstrativos Fiscais (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal)

Com objetivo de tornar a gestão transparente, proporcionando o controle e a busca do equilíbrio das contas públicas, a LRF instituiu dois relatórios com seus respectivos anexos que, além de serem publicados e disponíveis no portal do órgão, são objetos de audiências públicas locais promovidas pelos Poderes Executivo e Legislativo de cada Ente Municipal.

Com publicação bimestral, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, apresenta as informações sobre as execuções orçamentária e financeira da receita e da despesa, além das informações fiscais do período, que possibilitam compreender a situação fiscal do Município e acompanhar o desempenho das ações governamentais estabelecidas na LDO e na LOA.

Já o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, de periodicidade quadrimestral ou semestral, dependendo de características dos Entes Municipais, evidencia em seus demonstrativos o cumprimento, ou não, dos limites estabelecidos pela LRF.

Em consulta ao SCAP, verifica-se que foram encaminhados ao Tribunal **todos** os relatórios de RREO e RGF, conforme disposto na Deliberação nº 265/16.

Tabela 17. RREO último bimestre e RGF encaminhados

Relatório	Período	Processo TCE-RJ n.º
RREO	6º bimestre	215.574-6/23
RGF	1º quadrimestre	219.217-6/22
RGF	2º quadrimestre	244.360-0/22
RGF	3º quadrimestre	215.571-4/23

Fonte: Sistema de Acompanhamento e Análise de Processos – SCAP.

5.2. Metas Fiscais

A LC 101/00, LRF, normatizou inovações sobre o controle das finanças públicas, e uma inovação de destaque está em seu artigo 9º, a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada Ente Municipal das Metas Fiscais em resultados anual, nominal e primário, com base nas variáveis fiscais relativas as receitas e despesas, além do montante da dívida pública.

O resultado nominal representa a diferença entre as receitas e as despesas totais no exercício. Ao considerar a diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não

financeiras, que são aquelas excluídos os juros, encontramos o resultado primário, que sua apuração evidencia o impacto da política fiscal nas contas públicas de um governo, que, sendo superávit, contribuirá para a redução da dívida líquida; porém, quando déficit primário, provocará aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários.

Importante destacar que as metas fiscais são apresentadas para o exercício a que se referir e para os dois subsequentes, com objetivo de acompanhar melhor a apuração do equilíbrio fiscal.

As metas definidas na LDO do Município de Petrópolis para o exercício de 2022 e os resultados alcançados estão demonstrados na Tabela a seguir:

Tabela 18. Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e seus resultados

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	1.207.674.406,13	1.678.747.669,94	
Despesas	1.208.260.405,56	1.622.331.732,70	
Resultado primário	-85.434.147,64	75.636.816,90	Atendido
Resultado nominal	-30.919.123,15	90.768.331,20	Atendido
Dívida consolidada líquida	79.271.781,22	281.031.878,40	Não Atendido

Fonte: LDO – peça 135, fls. 9, Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre (processo TCE-RJ nº 215.574-6/223) e Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre (processo TCE-RJ nº 215.571-4/23).

Com relação a meta de Dívida Consolidada Líquida, verifica-se que Petrópolis **não cumpriu** a meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Em sede de razões de defesa (peça 223) quanto ao fato, o Jurisdicionado reconhece a inadequação indicada pela i. Unidade de Auditoria. Isto posto, tal fato será motivo da **Ressalva nº 1 e Determinação nº 1** na conclusão do relatório.

5.2.1. Audiências Públicas

A LRF estabelece, no § 4º do artigo 9º, que o Poder Executivo avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, no final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

Constata-se que as audiências públicas não foram realizadas nos períodos estabelecidos da LRF, motivo pelo qual, inicialmente, a CSC-Municipal considerou o fato como impropriedade.

Diante da possibilidade de manifestação escrita, o Jurisdicionado alega (peça 223) que, em razão das chuvas torrenciais no município, as atividades legislativas da Câmara Municipal foram suspensas, compreendendo, entre outras, as audiências públicas, conforme análise da CSC-Municipal, transcrita a seguir (peça 249):

Manifestação Escrita (Peça 223, fls. 11 e 17):

Para as Impropriedades de n.ºs 2 e 8, o defendente apresentou justificativas semelhantes, presentes nas folhas 11 e 17 (Peça 223), a saber: “*as audiências públicas teriam sido realizadas fora do prazo estabelecido, respectivamente no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00 e no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, em razão da Portaria n.º 07/2022, da Mesa da Câmara Municipal de Petrópolis, publicada em 17.02.2022.*”

Análise:

Consta, às Peças 230 (fl. 03) e 240 (fl. 03), a Portaria da Mesa da Câmara Municipal n.º 07/2022, publicada em 17.02.2022, cujo conteúdo dispõe sobre os procedimentos e regras vigentes durante o estado de calamidade pública decretado em função de chuvas torrenciais que ocorreram no Município de Petrópolis.

Nesse contexto, o ato normativo suspende, em seu art. 1º, as atividades legislativas da Câmara Municipal, compreendendo, entre outras, as audiências públicas. Justificam-se, portanto, as realizações das reuniões de forma intempestiva.

Conclusão:

Pelo exposto, as referidas impropriedades serão **desconsideradas** na conclusão deste relatório. (grifo do autor).

Pelo exposto, coaduno com a conclusão da Instância Técnica e a referida impropriedade será desconsiderada na conclusão deste relatório.

5.3. Receita Corrente Líquida

A LRF instituiu o cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL como base para apuração dos limites de gastos orçamentários para fins de equilíbrio da gestão financeira. A RCL indica os recursos disponíveis para fazer frente a execução das despesas e é calculada pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas a contribuição dos

servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira.

Demonstra-se, a seguir, os valores da RCL referentes aos períodos de apuração dos limites:

Tabela 19. Evolução da Receita Corrente Líquida

Descrição	2021	2022		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	1.296.990.718,00	1.365.812.769,00	1.437.370.539,80	1.521.266.996,50

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ nº 211.413-6/22 e processos TCE-RJ nºs 219.217-6/22, 244.360-0/22 e 215.571-4/23 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Nota: Destaco que, no que diz respeito às emendas parlamentares individuais e de bancada impositivas, que surgiram em decorrência das modificações efetuadas pela Emenda Constitucional 86/2015 e, mais recentemente, alteradas pela Emenda Constitucional 126/22, especialmente no que concerne ao ajuste necessário da receita corrente líquida, é possível constatar, por meio do portal Tesouro Transparente⁵, que o Município de Petrópolis recebeu o montante de R\$ 30.688.206,62 no exercício de 2022, referente a R\$ 26.139.809,62 de Emenda Individual e R\$ 4.548.397,00 de Emenda de Bancada. Contudo, foi registrado apenas o valor de R\$ 543.205,00 no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida no Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, processo TCE-RJ nº215.574-6/23.

5.4. Despesa com Pessoal

A execução orçamentária com Pessoal, que contempla os gastos com Servidores ativos, inativos e pensionistas, visando observar os limites estabelecidos na LRF, em consonância com o artigo 169 da Constituição Federal, evidencia um elevado grau de importância para o equilíbrio da gestão financeira, por se tratar de uma rubrica indispensável para se manter os serviços ao público.

Importante destacar que a natureza dos valores em Pessoal é, também, um indicativo dos inúmeros serviços públicos dispostos a Sociedade por execução das políticas públicas na busca incansável da mudança e melhoria das condições de vida da população assistida pela aplicação desses recursos, sem os quais, pouco o poder público poderia ofertar a população em diversos tipos de serviços finalísticos como educação, saúde, assistência social, saneamento, habitação, segurança pública dentre outras.

Transcreve-se a seguir, os dados referentes a despesa total com pessoal e o percentual sobre a RCL:

⁵ <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>, acesso em 19.10.23.

Tabela 20. Evolução da Despesa com Pessoal

Descrição	2021				2022					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	43,47%	41,10%	561.073.169,26	43,26%	536.931.130,52	39,31%	577.739.013,59	40,19%	668.276.653,25	43,93%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ nº 211.413-6/22 e processos TCE-RJ nºs 219.217-6/22, 244.360-0/22 e 215.571-4/23 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Observa-se que o Poder Executivo **respeitou** o limite das despesas com pessoal estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da LRF (54% da RCL).

5.5. Dívida Pública

Quando o Ente público apresenta na execução orçamentária as receitas arrecadadas menores que as despesas empenhadas, surge o déficit da execução orçamentária. Na busca de recursos para fazer frente aos necessários investimentos públicos que o resultado deficitário não permitiu atender, o gestor público pode fazer uso da dívida pública, que representa as dívidas ou obrigações com terceiros oriundas de financiamentos para viabilizar, então, os investimentos e programas sociais durante esse período de déficit.

A dívida pública consolidada, segundo a LRF, é o montante total das obrigações financeiras de um órgão público, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, e estarão sujeitas aos limites estabelecidos pelo Senado Federal.

Conforme demonstrado na Tabela a seguir, o limite **foi respeitado**, conforme previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, de 120% da RCL:

Tabela 21. Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2021	2022		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	330.573.369,40	318.388.324,00	315.712.133,40	432.963.525,10
Valor da dívida consolidada líquida	270.606.978,5	71.773.200,30	106.812.960,60	281.031.878,40
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	20,87%	5,19%	7,31%	18,47%

Fonte: Demonstrativo da Dívida Consolidada - processo TCE-RJ nº 215.571-4/23, RGF do 3º quadrimestre do exercício.

5.6. Outros Limites: Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos

Constata-se, no processo TCE-RJ nº 215.571-4/23, do RGF do 3º quadrimestre do exercício, que foram contratadas Operações de Créditos no montante de R\$ 26.162.767,90. Observa-se, na Tabela a seguir, que o limite para contratação de operação de crédito foi respeitado:

Tabela 22. Limite das operações de crédito contratadas

Natureza	Fundamentação	Valor – R\$	% sobre a RCL	Limite
Operações de crédito	Artigo 7º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	25.262.767,90	1,66%	16%

Fonte: Processo TCE-RJ nº 215.571-4/23, RGF do 3º quadrimestre do exercício.

No que diz respeito à verificação da regra de ouro, é observado que o total das operações de crédito realizadas é inferior ao das despesas de capital, **obedecendo**, portanto, a diretriz delineada no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal e no § 3º do artigo 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, como se demonstra na tabela a seguir:

Tabela 23. Verificação da Regra de Ouro

Descrição	Valor - R\$
A – Receitas de operações de crédito	25.262.767,90
B – Despesas de capital	29.326.233,30
C – Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
D – Incentivos Fiscais a Contribuinte por Instituições Financeiras	0,00
E – Despesa de capital líquida (B – C - D)	29.326.233,30
F – Resultado para apuração da Regra de Ouro (A - E)	-4.063.465,40

Fonte: Anexo 9 do RREO do 6º bimestre do exercício – processo TCE-RJ nº 215.574-6/23.

Observa-se na Declaração de Inexistência das Operações de Créditos (peça 172), que não foram contratadas operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO, nem foram concedidas garantias em operações de crédito internas ou externas, em consonância com o processo TCE-RJ nº 215.571-4/23, Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022.

Com relação a alienações de ativos, constata-se a não realização no exercício de acordo Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos – Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre (processo TCE-RJ nº 215.574-6/23).

6. Limites Constitucionais e Legais

O presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira, referente ao exercício de 2022, no que tange ao cumprimento dos limites Constitucionais e legais, estabelecidos no ordenamento jurídico vigente, relativos aos gastos com Educação, Fundeb, Saúde.

6.1. Gastos com Educação

De acordo com os artigos 6º e 212 da CF/88 é estabelecida a Educação como direito social, definindo que a União, Estados e Municípios organizarão, em regime de colaboração, o sistema educacional brasileiro, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório, cabendo aos Municípios atuar, prioritariamente, na educação fundamental e infantil.

Com relação ao gasto total com Educação, verifica-se que o Município empenhou, liquidou e pagou no exercício de 2022, os seguintes valores:

Tabela 24. Despesas com educação referentes ao exercício de 2022

Empenhada	Liquidada	Paga
391.552.681,85	376.783.381,21	375.084.072,77

Fonte: Peça 241 - Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado e documentação contábil comprobatória - peça 61.

6.1.1. Verificação da adequação das despesas

Com a finalidade de verificar a adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, serão considerados os dados encaminhados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Com relação ao envio dos dados por meio do SIGFIS (peça 204 – Relatório Analítico da Educação), verifica-se que o valor total das despesas no montante de R\$ 391.591.866,25, diverge do valor registrado contabilmente na função 12 – Educação, R\$ 391.552.681,85 (peça 141 – Anexo 8 Consolidado).

Em sede de razões de defesa (peça 223) quanto à divergência apresentada, o Jurisdicionado não apresenta alegações no sentido de esclarecer a inadequação indicada pela i. Unidade de Auditoria.

Sendo assim, a divergência será objeto da **Ressalva nº 2 e Determinação nº 2** na conclusão deste parecer.

Na análise da relação de empenhos (peça 204 – Relatório Analítico da Educação), não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do SIGFIS, despesas cujo objeto não deva ser considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites do MDE. Importante ressaltar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com educação poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

6.1.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Municípios devem aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos e transferências de impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

As ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da Função Educação, e para que esses objetivos sejam alcançados há a necessidade de vinculação específica a Educação dos recursos financeiros.

Com vista a verificar o cálculo do limite mínimo de aplicação dos 25% dos recursos de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, é observada a Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as interpretações aprovadas por este Tribunal, a saber:

- **Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18** – Julgado sobre despesas com auxílio alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública; e
- **Nota Técnica nº 05, de 13.04.22** - Orientações acerca do cômputo de despesas pagas no exercício oriundas de inscrição em restos a pagar que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior.

Os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, dispõem sobre quais despesas serão consideradas e quais não constituirão as ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e é sobre essas identificações que esta Corte avalia o cumprimento dos limites em Educação.

6.1.2.1. Cálculo da aplicação do Limite mínimo com Educação

Demonstra-se, a seguir, o total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais, base para apuração da aplicação mínima de 25% em Educação:

Tabela 25. Base de Cálculo da Receita do exercício de 2022

Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	344.084.235,18
IPTU	136.076.270,89
ITBI	24.366.735,32
ISS	122.247.597,21
IRRF	61.393.631,76
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	0,00
II - Receita de transferência da União	113.041.450,69
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	112.668.107,72
ITR	373.342,97
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
III - Receita de transferência do Estado	363.979.756,92
IPVA	51.186.086,24
ICMS + ICMS ecológico	305.193.718,27
IPI - Exportação	7.599.952,41
IV - Dedução das contas de receitas	0,00
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais (I+II+III-IV)	821.105.442,79

Fonte: Peça 142 – Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64.

Nota: Nos valores dos impostos e transferências de impostos estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

Na Tabela a seguir, são evidenciados os valores da execução das despesas com MDE por fonte de recursos, bem como o percentual sobre as Receitas resultantes dos impostos e transferências legais frente ao limite mínimo de 25% instituído pelo artigo 212 da CF/88, a saber:

Tabela 26. Apuração da aplicação mínima de 25%

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga	RP processados e RP não processados
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	93.763.399,51	6.040.198,05
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	33.020.530,16	1.249.664,25
(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		0,00	0,00
(h) Subtotal das despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		126.783.929,67	7.289.862,30

(i) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos	134.073.791,97	
FUNTE DE RECURSOS: FUNDEB		
Descrição	Despesa Paga	RP processados e RP não processados
(j) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	213.755.191,79	2.090.409,39
(l) Dedução do sigfis	0,00	0,00
(m) Despesas com ensino da fonte FUNDEB (j-l)	213.755.191,79	2.090.409,39
(n) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB	215.845.601,18	
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE		
(o) Total das despesas com ensino (i + n)	349.919.393,15	
(p) Ganho de recursos do Fundeb	112.166.276,55	
(q) Total das despesas registradas como gasto em educação (o+p) ou (o-p)	237.753.116,60	
(r) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	363.000,00	
(s) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	7.289.862,30	
(t) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)	2.090.409,39	
(u) Restos a Pagar pagos do exercício anterior	3.960.496,71	
(v) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (q – r – s – t + u)	231.970.341,62	
(x) Receita resultante de impostos	821.105.442,79	
(z) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (v/x x 100)	28,25%	

Fonte: Peça 241 - Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado, e documentação contábil comprobatória – peça 61, peça 142 - Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, peça 202 - Transferências STN Fundeb, peça 156 - Relações de Cancelamentos de RP nas fontes Impostos e Transferências de Impostos e do Fundeb – peças 76 e 78, peça 165 - Relação de Pagamento de Restos a Pagar nas fontes Impostos e Transferências de Impostos e Fundeb, peça 157 - Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos, peça 160 - Balancete Contábil Fundeb e peça 204 - Relatório Analítico Educação.

Nota 1 (linha “p”): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido, conforme será abordado no item ‘6.2. –Fundeb’.

Nota 2 (linha “r”): Foi considerado a totalidade dos cancelamentos dos Restos a Pagar do exercício de 2021 - Fundeb (R\$ 363.000,00 – peça 76), tendo em vista que o montante foi considerado no cálculo do limite no exercício de 2021. Ressalto que os cancelamentos do exercício de 2020, no montante de R\$ 633.658,94 não foram considerados, uma vez que a metodologia de cálculo do MDE, naquele exercício, considerou a despesa paga.

Nota 3: O município inscreveu restos a pagar processados e não processados (linhas “s” e “t”), não comprovando disponibilidade financeira, conforme balancetes de Impostos/Transferências de Impostos (peça 157) e do Fundeb (peça 160). Dessa forma, não foram considerados estes montantes como despesas em educação para fins do limite.

Nota 4 (linha “u”): Restos a pagar do exercício anterior, pagos no exercício de 2022 com recursos de Impostos e Transferências de Impostos, que não foram considerados no exercício de referência por não possuírem disponibilidade de caixa, conforme Nota Técnica nº 05/22. Foram considerados aqueles elencados na Relação constante da peça 165 (R\$ 3.960.496,71), fls. 2 a 3, uma vez que a abordagem realizada pelo Controle Interno em seu Relatório (peça 176, fls. 53 a 55), informou um valor total de R\$ 6.627.979,63, porém sem apresentar uma Relação com a clara identificação das despesas.

Constata-se que o Município **cumpriu** a aplicação mínima de 25% em Educação estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado, conforme demonstrado na apuração constante da Tabela anterior, **28,25%** das receitas de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

6.1.2.2. Não aplicação nos exercícios de 2020 e 2021 – Emenda Constitucional nº 119

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 119, de 27.04.22, acrescentando o artigo 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da CF/88, isentou-se a responsabilidade administrativa, dentre outras, dos entes federados e os agentes políticos que não aplicaram os percentuais mínimos de gastos com educação nos exercícios de 2020 e 2021 devido à pandemia da Covid-19, motivo pelo qual, nos referidos exercícios, as falhas foram observadas, mas não configuraram irregularidade nas Contas de Governo em questão.

Não obstante, ainda tomando por base a referida Emenda, devem os gestores públicos realizar o montante não aplicado a título complementar até o exercício de 2023.

Tendo em vista 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 nº 211.413-6/22 (Prestação de Contas de Governo Municipal do exercício de 2021), demonstra-se a seguir o saldo não aplicado e sua aplicação neste exercício:

Tabela 27. Comprovação do saldo não aplicado

Descrição	Valor R\$
Valor não aplicado em 2020	25.376.616,85
Valor não aplicado em 2021	47.409.826,32
Total não aplicado	72.786.443,17
Valor aplicado em 2022	26.693.980,92
Saldo não aplicado	46.092.462,25

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Verifica-se que o Município aplicou neste exercício o montante de R\$ 26.693.980,92, restando um saldo a aplicar. Dessa forma, deve o Chefe do Poder Executivo aplicar a diferença de R\$ 46.092.462,25, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, até o final do exercício 2023.

Tal situação será objeto de Comunicação na conclusão deste parecer (**item III.2 do encaminhamento**).

6.1.3. Outros assuntos pertinentes a Educação

A Educação Básica tem seu resultado acompanhado por meio do indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que, além de informar o desempenho médio da Educação nacional, permite a todo ente federado avaliar o desempenho de sua rede escolar. No que concerne ao desempenho perante o IDEB, relativo ao exercício de 2021 (sua última divulgação), o Município de Petrópolis **não atingiu as metas** previstas nas etapas referentes à 4ª série/5ano e à 8ª série/9ºano, conforme demonstrado na Tabela a seguir:

Tabela 28. Resultado do IDEB - 2021

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,2	6,2	84%	69ª	4,6	5,5	84%	65ª

Fonte: Informação CSC-Municipal – peça 214.

Dessa forma, com intuito de atingir as metas fixadas no IDEB, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública. Assim, a situação será alvo da **Recomendação nº 1** ao Chefe do Poder Executivo no final deste parecer.

6.2. Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional Federal nº 53, de 19.12.06, e encontra-se regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25.12.20 (Nova Lei do Fundeb), com alterações pela Lei Federal nº 14.276/21. É um fundo especial de natureza contábil e de âmbito estadual, formado pela contribuição de recursos do Estado e dos Municípios que integram seu território e, a título de complementação, de recursos provenientes de financiamento da educação pública.

Seu funcionamento está atrelado a um mecanismo de redistribuição dos recursos, entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da Educação Básica pública, exclusivamente presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de suas atuações prioritárias.

Os recursos do Fundeb devem ser utilizados para aplicação exclusiva na Manutenção e no Desenvolvimento da Educação Básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua remuneração.

Com efeito, a CF/88 e a Lei Federal nº 14.113/20 estabelecem que 70% desses recursos devem ser aplicados na remuneração dos profissionais da Educação Básica. Em continuidade, também importa salientar que os recursos recebidos do Fundeb devem ser distribuídos e utilizados no mesmo ano em que são computados. Entretanto, excepcionalmente, é possível a utilização de até 10% dos recursos no primeiro quadrimestre do ano seguinte, mediante abertura de crédito adicional.

Segundo o artigo 3º da Lei nº 14.113/20, no caso específico dos Municípios, a contribuição compulsória é formada pela dedução de 20% das receitas de transferências do FPM⁶, ICMS⁷, IPI Exportação⁸, ICMS Desoneração⁹, IPVA¹⁰ e ITR¹¹ recebidas pelo Município.

No exercício de 2022, o Município registrou como receitas transferidas pelo Fundeb, acrescidos do valor das aplicações financeiras, o montante de R\$ 207.335.800,83, conforme demonstrado:

Tabela 29. Receitas do FUNDEB do exercício de 2022

Natureza	Valor - R\$
A- FUNDEB – Impostos e Transferências de Impostos	207.335.800,83
A.2 – Principal	205.566.269,43
A.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	1.769.531,40
B- FUNDEB – Complementação da União – VAAF	0,00
B.1 – Principal	0,00
B.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
C- FUNDEB – Complementação da União – VAAT	0,00
C.1- Principal	0,00
C.2- Rendimento de Aplicação financeira	0,00
D – FUNDEB – Ajuste de Complementação da União	0,00

⁶ FPM – Fundo de Participação dos Municípios: Lei Complementar Federal nº 62/89.

⁷ ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação: Lei Estadual nº 2.657/96.

⁸ IPI Exportação - https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6373, acesso em 19.10.23.

⁹ ICMS Desoneração: Lei Complementar Federal nº 87/96 (Lei Kandir).

¹⁰ IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores Terrestres – Lei Estadual nº 2.877/97.

¹¹ ITR – Imposto Territorial Rural: Lei Federal nº 9.393/96.

Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C - D)	207.335.800,83
---	-----------------------

Fonte: Peça 142 – Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (Aplicação Financeira) e peça 202 – Transferência STN Fundeb.

Nota 1 (linha “A.1”): Composição do valor de Impostos e Transferências de Impostos, conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional:

Transferências	R\$		
	Fundeb (a)	Ajustes (b)	Líquido (c = a + b)
FPE	7.972.959,62	2.309,31	7.970.650,31
FPM	15.619.683,30	4.550,76	15.615.132,54
ICME	160.547.057,97	46.642,82	160.500.415,15
IPIE	3.556.493,93	1.044,03	3.555.449,90
IPVA	12.815.867,37	4.905,95	12.810.961,42
ITCMD	4.965.035,29	1.305,54	4.963.729,75
ITR	28.409,94	3,60	28.406,34
Total	205.505.507,42	60.762,01	205.566.269,43

Nota 2 (linha “A.2”): Montante inclui a totalidade dos rendimentos de aplicação financeira.

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município ao Fundo, ou seja, com o valor transferido decorrente da dedução de 20% (vinte por cento) das receitas de transferências de impostos (FPM, ICMS, IPI Exp., ICMS Des., IPVA e ITR) verifica-se que o Município obteve recursos da ordem de R\$ 112.166.276,55, como demonstrado:

Tabela 30. Resultado das Transferências do FUNDEB do exercício de 2022

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	205.566.269,43
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	93.399.992,88
Diferença (ganho de recursos)	112.166.276,55

Fonte: Peça 142 – Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64.

6.2.1. Gastos com Fundeb

Os gastos com FUNDEB evidenciam os limites legais a serem aplicados pelo município e é possível verificar na Tabela a seguir os seguintes valores empenhados, liquidados e pagos, no exercício de 2022, que servirão para apuração do alcance desses limites.

Tabela 31. Despesas com FUNDEB do exercício de 2022

Empenhada		Liquidada		Paga	
Remuneração dos Profissionais de Educação Básica (70%)	Outras Despesas (30%)	Remuneração dos Profissionais de Educação Básica (70%)	Outras Despesas (30%)	Remuneração dos Profissionais de Educação Básica (70%)	Outras Despesas (30%)
152.216.499,92	63.629.101,26	152.216.499,92	62.169.526,16	152.216.499,92	61.538.691,87
215.845.601,18		214.386.026,08		213.755.191,79	

Fonte: Peça 241 - Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado.

6.2.2. Verificação da adequação das despesas

Com a finalidade de verificar a adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, serão considerados os dados encaminhados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Na análise da relação de empenhos (peça 204 – Relatório Analítico da Educação), não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do SIGFIS, despesas cujo objeto estaria em desacordo com o disposto no artigo 26 da Lei nº 14.113/20. Importante ressaltar, que a verificação da legalidade das despesas realizadas com Educação poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

6.2.3. Utilização dos recursos do Fundeb

6.2.3.1. Remuneração de Profissionais da Educação Básica

A Lei Federal nº 14.113/20, com alterações introduzidas pela Lei Federal nº 14.276/21, determina no artigo 26 que, no mínimo, 70% dos recursos recebidos à título de Fundeb serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício.

Para efeito de análise, serão considerados profissionais da Educação Básica aqueles definidos no inciso II, § 1º, artigo 26, da referida Lei, a saber: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de Educação Básica.

Observa-se, na Tabela a seguir, que o Município de Petrópolis **cumpriu** a aplicação mínima estabelecida no artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/20, tendo aplicado **73,42%** dos recursos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais da Educação Básica.

Tabela 32. Aplicação mínima dos recursos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais da Educação Básica

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida	207.335.800,83
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	152.216.499,92
(C) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais da educação básica	0,00
(D) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00
(E) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais da educação básica (B – C - D)	152.216.499,92
(F) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (E/A)x100	73,42%

Fonte: Peça 241 - Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado, peça 79 – Declaração de inexistência de cancelamento – FUNDEB e peça 202 – Transferência STN Fundeb.

Nota 1: Os montantes dos recursos apurados já contemplam as respectivas aplicações financeiras.

6.2.3.2. Resultado Financeiro do exercício anterior

A Lei Federal nº 14.113/20, estabelece, no § 3º do artigo 25, que até 10% dos recursos recebidos do Fundeb poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Com base nas informações apresentadas na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (processo TCE-RJ nº 211.413-6/22), verifica-se que o Município registrou um superávit financeiro no Balancete Contábil de Verificação do Fundeb, no valor de R\$ 7.865.332,31.

Constata-se que foram utilizados no exercício, o valor de R\$ 6.091.681,23, por meio da abertura de crédito adicional (peça 83) referente ao Decreto nº 69, de 06.04.22.

Diante da divergência entre o saldo do superávit financeiro de 2021 e a abertura de crédito adicional em 2022 e em homenagem ao princípio da ampla defesa e do contraditório, o Jurisdicionado manifestou em sede de razões de defesa (peça 223), conforme a seguir:

A abertura de crédito adicional foi realizada em observância ao artigo 25, da Lei Federal n. 14.133/20, sendo considerada a Fonte/Destinação de Recursos específica para a identificação dos recursos provenientes do Fundeb, conforme demonstrado no processo administrativo n.º 5956/2022 (...)

A i. Unidade de Auditoria destaca que o valor apurado do crédito adicional é baseado a partir da documentação encaminhada pelo jurisdicionado e acrescenta (peça 249):

Além disso, o cálculo em questão considera todas as fontes relativas ao Fundeb e não apenas as Fontes 1.540.70, 1.541.30 e 1.541.70 que, conforme razões de defesa apresentadas à peça 232 (fls. 21, 25 e 28), resultam em superávit financeiro de R\$ 6.091.681,23 e na abertura do Crédito Adicional Suplementar por meio do Decreto n.º 69 de 06.04.2022 (peça 232, fl. 48).

Sendo assim, pelos valores apresentados pelo jurisdicionado em 2021, o montante total de R\$ 7.865.332,31 deveria ser utilizado, mediante a abertura de Crédito Adicional, no primeiro quadrimestre do exercício de 2022.

Conclusão:

A impropriedade não foi considerada sanada e será convertida em ressalva na conclusão do presente relatório.

Diante do exposto, ressaltando que a não aplicação da totalidade do valor não utilizado no exercício anterior encontra-se em desacordo, portanto, com a regra insculpida no § 3º, artigo 25, da Lei Federal nº 14.113/20, entendo que o assunto será objeto da **Ressalva nº 3 e Determinação nº 3** na conclusão deste parecer.

6.2.3.3. Aplicação Mínima de 90% dos Recursos

A Lei Federal nº 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb) estabelece, no seu artigo 25, que os recursos do Fundeb serão utilizados, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Educação Básica pública. No entanto, 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.

Na Tabela a seguir, demonstra-se que o Município utilizou, neste exercício, **99,83%** dos recursos do Fundeb em observância ao artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20, restando a empenhar o montante de **R\$ 352.190,90**.

Tabela 33. Cálculo das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2022

Descrição		Valor - R\$
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2)		207.335.800,83
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	215.845.601,18	
(C) Superávit Financeiro do exercício anterior	7.865.332,31	
(D) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	

(E) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	996.658,94	
(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B - C - D - E)		206.983.609,93
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)		99,83%
(H) Saldo a empenhar no exercício seguinte		352.190,90

Fonte: Peça 142 - Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, peça 70 - Despesas Empenhadas, peça 204 - Relatório Analítico Educação, peças 76 e 78 - Relações de cancelamentos de RP – Fundeb e Prestação de Contas do exercício anterior (processo TCE-RJ nº 211.413-6/22).

Nota (item “C - Superávit Financeiro”): Foi utilizado o maior valor encontrado entre o saldo a empenhar do Fundeb no exercício anterior e o superávit do Fundeb apresentado pelo município naquele exercício, uma vez que o superávit evidenciado no balancete contábil apresentado pelo município maior que o saldo a empenhar indica que houve descontrole na gestão da conta, sendo este o valor a ser deduzido da aplicação de recursos do corrente exercício.

6.2.3.4. Resultado Financeiro para o exercício seguinte

A análise do resultado financeiro para o exercício seguinte, visa verificar se o Município possui disponibilidade financeira na conta Fundeb ao fim do exercício para promover a abertura de crédito adicional referente ao saldo a empenhar no próximo exercício.

Na Tabela a seguir, demonstra que a conta Fundeb apresentou saldo insuficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundeb não aplicados no exercício, desatendendo ao disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I, da Lei Federal nº 14.113/20.

Tabela 34. Resultado financeiro do FUNDEB do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$
(A) Déficit na conta Fundeb em 31.12.22	-2.753.494,22
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	352.190,90
(C) Resultado apurado (A - B)	-3.105.685,12

Fonte: Peça 160 – Balancete contábil do FUNDEB em 31.12.22.

Em sede de razões (peça 223), o Jurisdicionado manifesta que o déficit na conta do Fundeb, apresentado no balancete, em 31.12.22, seria em decorrência da inscrição indevida do Restos a Pagar Não Processados sem que a despesa tenha sido executada no regime de competência.

Em razão disso, foram cancelados os Restos a Pagar no valor total de R\$ 2.209.691,88, reduzindo déficit para R\$ 543.812,34 que, associado ao ressarcimento à conta Fundeb no valor de R\$ 3.105.685,12 feito em 22.09.23 (peça 228), restabeleceu-se equilíbrio financeiro do fundo.

Ademais, destaco a manifestação da i. Unidade de Auditoria (peça 249) sobre o cancelamento de Restos a Pagar no exercício de 2023 a seguir:

Em que pese a manifestação apresentada pelo defendente, o cancelamento de Restos a Pagar efetuado no exercício de 2023 não tem o condão de afastar a falha identificada.

No entanto, considerando a documentação encaminhada à peça 228 (fls. 62/74), constata-se que foi efetuado à conta do Fundeb (Banco do Brasil, Agência 0080-9 – Conta Corrente n.º 86.391-2) ressarcimento no valor de R\$ 3.105.685,12.

Conclui-se, portanto, que o montante foi transferido, em 22.09.2023, da conta do Banco Santander n.º 4500000081, Agência 3533, sendo suficiente para reestabelecer o equilíbrio financeiro da conta do fundo e suprimir a irregularidade apontada na peça 214 (fl. 41).

Sendo assim, em razão dos argumentos apresentados, a i. Unidade de Auditoria e o d. *Parquet* de Contas consignaram em seu relatório o afastamento da irregularidade nos seus respectivos relatórios.

Diante do exposto, acolho a manifestação do i. Unidade de Auditoria e do d. Ministério Público de Contas, desconsiderando a irregularidade na conclusão do relatório.

6.2.4. Outros tópicos relevantes pertinentes ao FUNDEB

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, podendo apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas.

O parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (peça 80) 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 nº 14.113/20, **concluiu pela aprovação com ressalvas** diante das informações prestadas em razões de defesa (peça 233) pelo Jurisdicionado, fato que afasta impropriedade outrora consignada.

6.3. Gastos com Saúde

A Constituição Federal estabelece a Saúde como direito social. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. O Sistema Único de Saúde será financiado com recursos do Orçamento da Seguridade Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Com relação ao gasto total com Saúde, verifica-se que o Município empenhou, liquidou e pagou, no exercício de 2022, os montantes demonstrados a seguir:

Tabela 35. Despesas com saúde (Empenhada, Liquidada e Paga) do exercício de 2022

Empenhada	Liquidada	Paga
546.064.585,28	522.382.946,66	508.412.398,06

Fonte: Pça 241 – Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado e Demonstrativo – peça 85.

6.3.1. Verificação da adequação das despesas

Com a finalidade de verificar a adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12, serão considerados os dados encaminhados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Com relação ao envio dos dados por meio do SIGFIS (peça 205 – Relatório Analítico da Saúde), verifica-se que o valor total das despesas, no montante de R\$ 546.431.457,32, diverge do valor registrado contabilmente na função 10 – Saúde, R\$ 546.064.585,28 (peça 141 – Anexo 8 Consolidado).

Em sede de razões de defesa (peça 223) quanto a divergência, o Jurisdicionado não apresenta alegações no sentido de esclarecer a inadequação indicada pela i. Instância Técnica.

Sendo assim, a divergência será objeto de da **Ressalva nº 4 e Determinação nº 4** na conclusão deste parecer.

Na análise da relação de empenhos (peça 205 – Relatório Analítico da Saúde), **não** foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do SIGFIS, despesas cujo objeto não deva ser considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites da Saúde.

Importante ressaltar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com Saúde poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

6.3.2. Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

Em atendimento ao previsto no § 3º, artigo 198, da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.00, foi editada a Lei Complementar Federal nº 141, de 13.01.12, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em Ações e

Serviços Públicos de Saúde, estabelecendo critérios de rateio dos recursos de transferências para a Saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Saúde.

Serão consideradas como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da Saúde, e deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de Saúde.

De acordo com o previsto no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12, os Municípios aplicarão anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam o artigo 158 e a alínea “b”, inciso I, *caput*, e § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal.

Oportuno destacar que, quando da apuração para o atendimento ao limite com Saúde, serão consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa ao final do exercício consolidadas no Fundo de Saúde do Município, consoante decisão proferida nos autos do processo TCE-RJ nº 113.617-4/18.

6.3.2.1. Cálculo do Limite mínimo das despesas com Saúde

A seguir registra-se 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:

Tabela 36. Despesas em ações e serviços de Saúde do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	507.228.999,36	35.209.441,14
Pessoal e Encargos Sociais	159.744.177,90	7.550.017,86
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	347.484.821,46	27.659.423,28
(B) Despesas de capital	1.183.398,70	2.442.746,08
Investimentos	1.183.398,70	2.442.746,08
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	508.412.398,06	37.652.187,22
(D) Total das despesas com saúde	546.064.585,28	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	384.696.690,88	36.209.634,81
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	275.884.004,00	24.279.177,49
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	108.812.686,88	11.930.457,32
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	0,00
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	1.422.151,73
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	20.400,68
(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)	384.696.690,88	37.652.187,22
(M) Total das despesas com saúde não computadas	422.348.878,10	
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	123.715.707,18	

Fonte: peça 241 – Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado, peça 166 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde, peça 169 - Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" e peça 205 - Relatório Analítico Saúde.

Nota 1: Embora tenha ocorrido cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores (2020 e 2021), os mesmos não serão excluídos do total das despesas com saúde, tendo em vista que tais restos a pagar não foram considerados no cômputo do limite mínimo constitucional naqueles exercícios, por não possuírem a respectiva disponibilidade de caixa.

Nota 2: O município inscreveu restos a pagar processados e não processados na fonte de Impostos e Transferências de Impostos, não comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme Balancete do Fundo de Saúde (peça 166). Dessa forma, não foi considerado este montante inscrito sem a respectiva disponibilidade financeira como despesas em saúde para fins de limite.

Verifica-se, conforme Tabela a seguir, que o montante gasto com Saúde no exercício de 2022, representou **15,32%** 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 da Lei Complementar nº 141/12¹².

¹² Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

(...)

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Tabela 37. Apuração do limite constitucional em despesas com ASPS do exercício de 2022

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme tabela 21 da educação)	821.105.442,79
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d", "e" e "f")	13.472.840,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	807.632.601,84
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	123.715.707,18
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	123.715.707,18
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	15,32%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Peça 142 - Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, peça 169 - quadro do tópico 6.3.2.1 – Das Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos", peça 205- Relatório Analítico Saúde, peça 206 a 208 - Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro.

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 07.07.22, 09.09.22 e 08.12.22. 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.

6.3.2.2. Não aplicação no exercício de 2020

No que tange ao exercício de 2020, foi observado no processo TCE-RJ nº 212.357-1/21 que o Jurisdicionado não atingiu o mínimo de despesas com ações e serviços públicos de saúde, deixando de aplicar em ASPS o valor de R\$ 10.645.384,00.

No exercício em análise, constata-se que o Município aplicou R\$ 1.970.816,90, conforme destaca o i. Unidade de Auditoria a seguir (peça 214):

No exercício de **2020** o Município não havia atingido o percentual mínimo de despesas com ações e serviços públicos de saúde, deixando de aplicar o montante de R\$10.645.384,00, conforme Processo TCE/RJ n.º 212.357-1/2021. Segundo entendimento previsto no artigo 25 da Lei Complementar n.º 141/12 e orientações do Manual de Demonstração Fiscais (MDF), em caso de descumprimento do gasto mínimo com ações de saúde, o gestor deverá aplicar a diferença que faltou para cumprimento do mínimo no exercício subsequente ao da apuração, sem prejuízo da aplicação do mínimo correspondente do exercício. Já no exercício seguinte (2021),

(...)

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

constatou-se que foi aplicada parcialmente a diferença, deixando um saldo remanescente de R\$9.657.208,25 a ser empregado.

Em resumo, a situação atual é a seguinte:

	Em R\$
(A) Total que deixou de ser aplicado em 2020	9.657.208,25
(B) Valor aplicado em 2022 acima do mínimo de 15%	1.970.816,90
(C) Total a ser aplicado em 2023 – Artigo 25 da LF nº 141/12 (A – B)	7.686.391,35

Conforme apurado anteriormente, constata-se que o Município aplicou parcialmente a diferença neste exercício, deixando um saldo remanescente de **R\$ 7.686.391,35**, cuja aplicação deverá ser comprovada a este Tribunal na Prestação de Contas Governo do exercício de 2023. (grifo do autor).

Em sede de razões de defesa (peça 223) quanto ao saldo remanescente a ser comprovada a este Tribunal na Prestação de Contas Governo do exercício de 2023, o Jurisdicionado apresenta alegações no sentido de esclarecer a execução de mais despesas com ações e serviços públicos de saúde na Fonte “*Impostos e Transferências de Impostos*” no valor de R\$ 106.479.537,64. Contudo, i. Unidade de Auditoria aduz que tais informações não são suficientes para reanalisar a apuração do índice de ações em serviços públicos em saúde em razão da inobservância do classificador do Código de Acompanhamento da Execução Orçamentária 1002.

Mesmo assim, em razão dos argumentos apresentados pelo Jurisdicionado, a i. Unidade de Auditoria e o d. *Parquet* de Contas apontaram em seu relatório que será considerado como executado o saldo pendente de R\$ 7.686.391,35, referente ao exercício de 2020, relativo à despesa paga por meio da Fonte 1.500.99 e a impropriedade desconsiderada.

Por fim, considero que a aplicação do saldo remanescente referente ao exercício de 2020 foi superada com base em suas alegações apresentadas pelo Jurisdicionado e i. Órgãos de Controle Externo.

6.3.3. Outros tópicos relevantes pertinentes a Saúde

O Conselho Municipal de Saúde é órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde – SUS, composto por representantes do governo, dos usuários, dos profissionais de Saúde e dos prestadores de serviços. O Conselho atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, analisa e aprova o plano de Saúde e o relatório de gestão.

O Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer (peça 171), opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de Saúde, na forma do artigo 33 da Lei nº 8.080/90, c/c § 1º, artigo 36, da Lei Complementar nº 141/12.

A Lei Complementar Federal nº 141/12 estabelece, no artigo 36 no § 5º e *caput*, que o gestor do SUS do Município deve apresentar relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, no final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

Verifica-se na documentação encaminhada pelo Jurisdicionado (peças 94 a 97), que as audiências públicas referente às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram realizados em **período diverso** ao estabelecido no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Diante da possibilidade de manifestação escrita, o Jurisdicionado alega (peça 223) que em razão das chuvas torrenciais no município as atividades legislativas da Câmara Municipal foram suspensas, compreendendo, entre outras, as audiências públicas, conforme análise da CSC-Municipal, transcrita a seguir:

Manifestação Escrita (Peça 223, fls. 11 e 17):

Para as Impropriedades de n.ºs 2 e 8, o defendente apresentou justificativas semelhantes, presentes nas folhas 11 e 17 (Peça 223), a saber: *“as audiências públicas teriam sido realizadas fora do prazo estabelecido, respectivamente no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00 e no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, em razão da Portaria n.º 07/2022, da Mesa da Câmara Municipal de Petrópolis, publicada em 17.02.2022.”*

Análise:

Consta, às Peças 230 (fl. 03) e 240 (fl. 03), a Portaria da Mesa da Câmara Municipal n.º 07/2022, publicada em 17.02.2022, cujo conteúdo dispõe sobre os procedimentos e regras vigentes durante o estado de calamidade pública decretado em função de chuvas torrenciais que ocorreram no Município de Petrópolis.

Nesse contexto, o ato normativo suspende, em seu art. 1º, as atividades legislativas da Câmara Municipal, compreendendo, entre outras, as audiências públicas. Justificam-se, portanto, as realizações das reuniões de forma intempestiva.

Conclusão:

Pelo exposto, as referidas impropriedades serão desconsideradas na conclusão deste relatório.

Pelo exposto, coaduno com a conclusão da Instância Técnica e a referida impropriedade será desconsiderada na conclusão deste relatório.

7. Previdência

A Lei 9.717/98 dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, devendo os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS serem organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme estabelecido no artigo 40, *caput*, da Constituição Federal.

Os regimes deverão se basear em normas gerais de contabilidade e atuária, observando, entre outros, a realização de avaliação atuarial inicial em cada balanço mediante a utilização de parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios, além do financiamento referente à recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes.

7.1. Resultado Financeiro do RPPS

De acordo com o Relatório de Avaliação Atuarial com data-base em 31.12.21 (peça 213), observa-se que o Município dividiu sua base de segurados em dois fundos distintos: um de repartição simples e outro de capitalização (Lei Municipal nº 7.765/19). Entretanto, para efeitos de análise do desempenho financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) nas Contas de Governo Municipal, apenas o resultado do fundo de capitalização do RPPS será examinado.

Conforme o § 1º do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103/19, é necessário demonstrar o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo em capitalização do regime próprio de previdência social por meio da comprovação da equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, calculadas atuarialmente. Isso deve ser evidenciado juntamente com os bens, direitos e ativos relacionados para garantir a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Para apuração do resultado financeiro será utilizada a metodologia de equivalência de ativos garantidores de benefícios previdenciários com a provisão matemática de benefícios concedidos, com vistas a representar a garantia de equivalência da massa de segurados que já desfruta do direito de recebimento de benefícios previdenciários.

Tabela 38. Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário)

Descrição	Valor (R\$)
(A) Ativos garantidores de benefícios	36.333.181,15
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	8.224.160,47
(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) – (B)	28.109.020,68

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial – peça 213.

Observa-se, na Tabela anterior, que o Regime Próprio de Previdência Social se encontra em equilíbrio financeiro, em conformidade com a Lei Federal nº 9.717/98.

7.2. Contribuições Previdenciárias

Preliminarmente, cumpre informar que, quando da apreciação das contas de governo do Município de São Fidélis, referente ao exercício de 2017 – processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, o Plenário decidiu que a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados até o exercício de 2018, poderiam ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário.

7.2.1. Regime Próprio de Previdência Social

A Tabela a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas ao exercício, referentes a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal), demonstrando, assim, que **houve o repasse integral** ao RPPS das contribuições previdenciárias.

Tabela 39. Contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal do exercício de 2022

Contribuição	Valor Devido (A)	Valor Repassado (B)	Diferença (C=A-B) Repasso a menor
Do Servidor	24.393.949,61	24.689.540,40	0,00
Patronal	86.076.738,93	86.677.237,07	0,00
Total	110.470.688,54	111.366.777,47	0,00

Fonte: Peça 241 - Relatório Geral de Documentos e Informações Registradas pelo Jurisdicionado.

Nota: Os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras, exceto câmara municipal.

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS, o Poder Executivo **não possui** no exercício termos de parcelamentos dos débitos previdenciários em aberto junto ao RPPS, fato observado no site da CADPREV.

7.2.2. Regime Geral de Previdência Social

Com relação a contribuição ao RGPS, a Tabela a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente pago, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas ao exercício em análise, constatando que **houve** o pagamento integral ao RGPS das contribuições previdenciárias.

Tabela 40. Contribuições Previdenciárias (Servidor e Patronal) do exercício de 2022

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	9.253.200,89	9.253.203,89	3,00
Patronal	20.991.101,21	20.991.102,21	1,00
Total	30.244.302,10	30.244.306,10	4,00

Fonte: Peça 241 - Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado.

Nota: Os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras, exceto câmara municipal.

7.3. Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP

O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/01, é emitido pelo Ministério da Previdência Social – MPS, com o objetivo de atestar o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98, pelo regime próprio de previdência social, bem como cumprimento dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específicas do MPS.

No que diz respeito ao CRP do Município de Petrópolis, emitido no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV (peças 209 a 211), o ente está em situação **regular** com relação a Lei nº 9.717/98, possuindo certificado válido emitido em 05.12.22, com validade que se estende até 03.06.23.

7.4. Avaliação Atuarial

A Portaria MPS nº 403/08 dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social, incluindo a obrigatoriedade de apresentação anual da avaliação ao MPS. A avaliação atuarial é o estudo técnico

desenvolvido pelo atuário, com o objetivo principal de assegurar o equilíbrio atuarial e a solvência do regime.

Sobre o assunto, cabe destacar o conceito de equilíbrio financeiro e de equilíbrio atuarial, consoante disposto na Portaria MPS nº 403/08. O primeiro refere-se à garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Já o segundo refere-se à garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

Com efeito, a partir dessas definições, no âmbito da Previdência Social, depreende-se que o equilíbrio atuarial e financeiro é uma situação de adimplemento pelos regimes em relação ao pagamento de benefícios aos seus segurados tanto curto (financeiro) quanto longo prazo (atuarial).

Verifica-se que foi encaminhado o Relatório de Avaliação Atuarial anual, data base 31.12.22 (peça 173), evidenciando que o Município **possui equilíbrio financeiro** no âmbito do RPPS de Petrópolis.

7.5. Emenda Constitucional nº 103/19

A Emenda Constitucional Federal nº 103/19, altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. Sobre o tema, foi elaborada Nota Técnica nº 03, com orientações aos entes jurisdicionados, acerca da repercussão da Emenda Constitucional nº 103/19, nos Regimes Próprios de Previdência do Estado e dos Municípios fluminenses, aprovada em sessão de 29.07.20, nos autos do processo TCE-RJ nº 100.739-2/20.

Destaca-se a seguir os principais pontos abordados pela Nota Técnica:

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

(...)

11. O ente federativo, mediante lei de iniciativa dos respectivos chefes do Executivo, deverá promover a adequação das alíquotas de contribuição previdenciária, sob pena de DESCUMPRIMENTO das normas previstas no artigo 9º da EC nº 103/2019, **sendo VEDADO o estabelecimento pelo ente de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União (14%), salvo na situação de ausência de déficit atuarial(1)**,

hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 9º, § 4º da EC nº 103/2019);

12. De acordo com os preceitos da EC nº 103/2019 e da Nota Técnica SEI nº 12.212/2019/ME a vigência da alíquota de contribuição previdenciária será exigida no âmbito dos RPPS a partir de 01/03/2020² e esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, por meio de lei, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o artigo 2º da Lei nº 9.717/98 (artigo 11 c/c o artigo 36, I, da EC nº 103/2019) (grifo nosso).

Com relação a referida Emenda, a Unidade de Auditoria assim se manifestou (peça 214):

Além disso, foi encaminhada a Lei Complementar Municipal nº 8.138/2021, a qual fixou as alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas da seguinte forma (Peça 175):

Art. 1º – A contribuição social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Petrópolis, incluídas suas autarquias e fundações, bem como dos aposentados e pensionistas, para a manutenção do Regime Próprio de Previdência Social, será definida conforme faixa de remuneração de contribuição, provento de aposentadoria e/ou de pensão, na seguinte forma:

I – 11% (onze por cento) até R\$ 2.000,00 (dois mil reais);

II – 12% (doze por cento) de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais);

III – 14% (quatorze por cento) de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 6.000,00 (seis mil reais);

IV – 16% (dezesesseis por cento) e R\$ 6.000,01 (seis mil reais e um centavo) até R\$ 12.000,00 (doze mil reais);

(...).

V – 18% (dezesesseis por cento) a partir de R\$ 12.000,01 (doze mil reais e um centavo).

Constata-se, nas peças eletrônicas 174 e 175, que o Município, através da Lei nº 8.138/21, estabeleceu uma faixa de percentual de desconto previdenciário dos servidores variando de 11% a 14% progressivamente à remuneração, provento ou pensão, de acordo com o § 4º do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103/19. Desta forma, entendo que foram adotadas as medidas pertinentes em face da legislação correlata.

8. Repasse ao Poder Legislativo

A Constituição Federal preceitua, em seu artigo 29-A, sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal, conforme transcrito a seguir:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Assim, segundo o mandamento Constitucional, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade pelos Poderes, tanto Executivo quanto Legislativo, o repasse à Câmara Municipal não poderá ultrapassar os limites percentuais definidos no referido artigo, de acordo com o número de habitantes, bem como não poderá ser menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária.

É importante ressaltar que a Emenda Constitucional nº 109, de 15.03.21, modificou o texto do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, incluindo as despesas com servidores inativos e pensionistas no cálculo do limite de repasse ao Poder Legislativo, estabelecendo ainda, que tal disposição entrará em vigor a partir do início do primeiro mandato legislativo municipal subsequente à data de publicação da Emenda, ou seja, a partir das Prestações de Contas do governo relativas ao exercício de 2025, que serão encaminhadas em 2026, como se segue:

Artigo 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências

previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

[...]

Artigo 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do artigo 29-A da Constituição Federal, a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.

Considerando que o descumprimento do aludido dispositivo constitui irregularidade apta a ensejar Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas de Governo do Prefeito Municipal, entendo oportuno que se promova Comunicação ao Prefeito na conclusão do relatório (**item III.3 do encaminhamento**) para que tome ciência que, a partir do exercício de 2025, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2026, os gastos com pessoal inativo e pensionistas efetuados pelo Poder Legislativo Municipal serão incluídos no limite de repasse do Poder Executivo, conforme Emenda Constitucional nº 109/21, que altera o artigo 29-A da Constituição Federal.

8.1. Apuração do limite máximo

Segundo dados do IBGE, *apud* Decisão Normativa TCU nº 196/21, o Município de Petrópolis no exercício de 2021 possuía população estimada de 304.758 habitantes, o que limita o repasse a 5% do somatório da receita tributária e das transferências arrecadadas no exercício de 2021.

Sendo assim, o Poder Executivo poderia efetuar o repasse ao Poder Legislativo no limite de R\$ 37.949.217,35, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 41. Apuração do limite máximo para repasse do Executivo ao Legislativo

Receitas as e de Transferência do Município no Exercício de 2022	Valor R\$
(A) Receitas Tributárias (Tributos diretamente arrecadados)	
ITR diretamente arrecadado	0,00
IRRF	125.087.103,92
IPTU	43.654.274,11
ITBI	29.430.419,56
ISS	99.020.461,77
Outros Impostos	0,00
Taxas	30.874.883,57
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
Subtotal (A)	328.067.142,93
(B) Transferências	
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	89.118.498,76

ITR	174.552,47
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
IPVA	43.517.438,26
ICMS + ICMS ecológico	289.694.946,74
IPI - Exportação	8.319.641,83
CIDE	92.126,06
Subtotal (B)	430.917.204,12
(C) Dedução das contas de receitas	0,00
(D) Total das receitas arrecadadas (A + B - C)	758.984.347,05
(E) Percentual previsto para o município	5,00%
(F) Total da receita apurada (D x E)	37.949.217,35
(G) Gastos com inativos	0,00
(H) Limite máximo para repasse do Executivo ao Legislativo em 2022 (F+ G)	37.949.217,35

Fonte: Peça 114 – Comparativo Consolidado da Receita Orçada com a Arrecadada, referente ao exercício anterior – Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 e peça 32 – Anexo 2 – Demonstração da Receita e Despesa por Categoria Econômica – Câmara Municipal.

Nota 1: Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no processo TCE-RJ nº 261.314-8/02.

Nota 2: Nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

Nota 3: A Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP não foi considerada na base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal, conforme a decisão proferida no processo TCE-RJ nº 216.281-7/19.

8.2. Verificação do valor repassado (artigo 29-A, § 2º, inciso I)

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **respeitou** o disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 42. Repasse recebido pelo Poder Legislativo

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse recebido acima do limite (D) = (B - C) - (A)
37.949.217,35	36.135.000,00	0,00	0,00

Fonte: Peça 37 – 13.5 Balanço Financeiro – Câmara Municipal.

8.3. Verificação do cumprimento do Orçamento Final (artigo 29-A, § 2º, inciso III)

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **respeitou** o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 43. Repasse recebido pelo Poder Legislativo

Orçamento final da Câmara (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse recebido acima do limite (D) = (B - C) - (A)
36.135.000,00	36.135.000,00	0,00	0,00

Fonte: Peça 36 Balanço Orçamentário – Câmara Municipal e peça 37 Balanço Financeiro – Câmara Municipal.

9. *Royalties*

Os *royalties* são compensações financeiras devidas aos beneficiários pelas empresas que exploram os recursos não renováveis (hídricos, minerais e exploração do petróleo, xisto e gás natural) no território brasileiro, sendo um retorno à sociedade por essa exploração.

Com vista a verificar a aplicação destes recursos, são observadas as Leis nºs 7.990/89 (Lei Geral de *Royalties*), 10.195/01 e 12.858/13, e as interpretações aprovadas por este Tribunal, a saber:

➤ Artigo 8º da Lei nº 7.990/89 - Veda, via de regra, a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no pagamento da dívida e no quadro permanente de pessoal;

➤ Leis Federais nºs 10.195/01 e 12.858/13 - Excetua da vedação do artigo 8º da Lei nº 7.990/89, o pagamento de dívida com a União e, no que tange ao quadro permanente de pessoal, o pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, especialmente na Educação Básica pública em tempo integral, desde que destinadas ao custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como facultaram sua utilização para capitalização de fundos de previdência;

➤ Processo TCE-RJ nº 209.516-6/21 – **a)** 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 nº 7.990/89. **b)** 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 nº 7.990/89, artigo 8º, § 2º, devendo cumprir as condições previstas no artigo 1º da Portaria MPS nº 746/11, especialmente quanto à aplicação dos recursos advindos dos aportes para cobertura de déficit atuarial pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos. **c)** 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 artigo 8º, *caput*, da Lei 7.990/89, que veda a utilização das mesmas para pagamento de dívidas e despesas com pessoal.

➤ Processo TCE-RJ nº 208.708-6/22 - Modulação dos efeitos da decisão, 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 artigo 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 tais vedações.

Por se tratar de alteração de entendimento e considerando que a não observância das regras de utilização de recursos de *royalties*, enseja emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das suas contas, entendo oportuno que se promova Comunicação ao Prefeito na conclusão do relatório (**item III.4 do encaminhamento**) informando acerca das recentes decisões plenárias nos autos dos processos TCE-RJ nºs 209.516-6/21 e 208.708-6/22.

9.1. Receitas de Compensações Financeiras

De acordo com os demonstrativos apresentados, a movimentação dos recursos recebidos dos *royalties* no exercício pode ser resumida da seguinte forma:

Tabela 44. Receita de Royalties do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			41.704.464,42
Compensação financeira de recursos hídricos		86.909,62	
Compensação financeira de recursos minerais		72.044,72	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		41.545.510,08	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	39.059.197,47		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	2.486.312,61		
II – Transferência do Estado			47.730.436,46
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			89.434.900,88
V – Aplicações financeiras			831.719,91
VI – Total das receitas (IV + V)			90.266.620,79

Fonte: Peça 142 - Anexo 10 Consolidado.

Nota 1: O valor da receita total consignado na Tabela anterior não contempla eventuais valores arrecadados decorrentes de *royalties* recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal nº 13.885/19.

9.2. Despesas custeadas com Compensações Financeiras

A seguir demonstra-se a Tabela de despesas custeadas com recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto, gás natural e recursos hídricos:

Tabela 45. Despesas custeadas com recursos de Compensações Financeiras

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		83.102.530,39
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	83.102.530,39	
II - Despesas de capital		2.606.734,86
Investimentos	2.606.734,86	
Amortização de dívida	0,00	
Outras despesas de capital	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		85.709.265,25

Fonte: Peça 105 – Documentação Contábil Comprobatória – Despesas por GND.

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o Município **não aplicou** recursos de *royalties em pagamento de pessoal e dívidas*, em conformidade com a legislação vigente.

9.3. Royalties e Participação Especial da Lei Federal nº 12.858/13

A Lei nº 12.858/13 dispõe acerca da destinação de parcela da participação no resultado, ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, para as áreas de Educação e Saúde. Das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.12, previstas no inciso II do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13, deverão ser aplicadas 75% na área de Educação e 25% na área de Saúde, conforme § 3º, artigo 2º, do mesmo diploma legal, sendo tais recursos aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Com vista a verificar a aplicação destes recursos, deve-se observar a interpretação a tombada nos autos do processo TCE-RJ nº 209.133-2/22, a saber:

- 1) *É possível realizar pagamentos com recursos advindos dos royalties-educação previstos pela Lei Federal nº 7.990/89, com alteração posterior da Lei Federal nº 12.858/13, aos profissionais de educação em efetivo exercício, que podem ser analogicamente definidos por meio da previsão contida no art. 26, §1º, II, da Lei nº*

14.113/20, por não se limitarem a profissionais do ensino básico, estando excluídos os demais.

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

Por se tratar de recente pronunciamento sobre o tema, entendo oportuno que se promova Comunicação ao Prefeito na conclusão do relatório (**item III.5 do encaminhamento**) informando para que o gestor seja alertado quanto à referida decisão, salientando ainda que, embora esta se restrinja expressamente à parcela dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13 destinada à educação (75%), entende-se que alguns aspectos com reflexo nas Prestações de Contas de Governo devem ser estendidos à parcela destinada à saúde (25%).

9.3.1. Recursos recebidos e aplicação conforme Lei Federal nº 12.858/13

Verifica-se que, no exercício de 2022, ocorreu arrecadação de *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13 e que eles foram aplicados nos seguintes montantes:

Tabela 46. Arrecadação e aplicação dos recursos provenientes dos *Royalties* (Pré Sal)

Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/13	9.321.804,53
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	2.330.451,13
Aplicação de Recursos na Saúde	2.333.873,66
% aplicado em Saúde	25,04%
Saldo a aplicar	0,00
Aplicação Mínima na Educação – 75%	6.991.353,40
Aplicação de Recursos na Educação	2.500.000,00
% aplicado em Educação	26,82%
Saldo a aplicar	4.491.353,40

Fonte: Peça 203 - ANP, peça 107 - Modelo 6, peça 190 - Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal, peça 108 - documentação contábil comprobatória e peça 109 - Conciliações bancárias.

Nota: Nas despesas com a Educação, foi considerada a totalidade do valor empenhado (R\$ 2.500.000,00) como restos a pagar com disponibilidade, considerando que, conforme conciliação bancária à peça 109, havia um ativo financeiro de R\$ 8.091.513,83.

Observa-se que o Poder Executivo aplicou 25,04% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13 na Saúde e 26,82% na Educação.

Sobre o tema, ressalto que, em Decisão na Consulta nº 7/23 (processo TCE-RJ nº 209.133-2/22) foi firmado entendimento que os recursos oriundos da fonte *royalties* da Educação (Lei Federal nº 12.858/13) devem ser preferencialmente aplicados no exercício de seu ingresso, admitindo-se, em caráter eventual, a aplicação em outro exercício financeiro, conforme reprodução a seguir:

II – pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Consulente para que tome ciência da decisão desta Corte, com as seguintes diretrizes:

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

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

9.4. Transferências da União relativa a Lei Federal nº 13.885/19

A Lei Federal nº 13.885, de 17.10.19, estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados decorrentes de *royalties* recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal nº 12.276 de 30.06.10.

Segundo artigo 1º da Lei Federal nº 13.885/19, a União transferirá 15% destes recursos aos municípios, conforme os coeficientes que regem a repartição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, devendo tais recursos serem destinados alternativamente para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimento.

No exercício de 2022, o Município de Petrópolis recebeu recursos decorrente da mencionada Lei Federal no valor de R\$ 1.629.548,13. Contudo, não as aplicou no exercício de 2022 conforme peças 110, 111 e 123.

10. Demais aspectos relevantes

10.1. Controle Interno

De acordo com o estabelecido no artigo 70, *caput*, e no artigo 74, inciso IV, da Constituição Federal do Brasil, o Sistema de Controle Interno de cada Poder tem a responsabilidade de realizar a fiscalização nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos e entidades que compõem a administração direta e indireta

Na administração pública Municipal, o sistema de controle interno é órgão importante para auxiliar o gestor a administrar com diligência os recursos públicos, orientando as áreas contábil, financeira, econômica, patrimonial e administrativa, no auxílio da eficiência dos recursos e proteção dos bens patrimoniais.

A Unidade Controle Interno Municipal tem a missão, dentre outras, de fiscalizar o uso eficiente dos recursos públicos, agindo como entidade que presta auxílio ao Tribunal de Contas do Estado.

Em relação às determinações contidas na análise das Contas de Governo do exercício anterior, com vistas a avaliar o cumprimento das respectivas Determinações e Recomendações, foi solicitado ao Jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, a ser elaborado pela Unidade de Controle Interno, informando, detalhadamente, as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio.

O mencionado relatório foi encaminhado (peça 176), informando todas as ações e providências visando à correção das impropriedades verificadas no exercício de 2021, conforme Tabela a seguir:

Tabela 47. Monitoramento das Determinações e Recomendações

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	4	36,36%
Cumprida parcialmente	6	54,55%
Não cumprida	1	9,09%
Cumprimento dispensado	0	0,00%
Total	11	100,00%

Fonte: Peça 178 – Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações.

Ademais, registro que o Jurisdicionado não se manifestou quanto às determinações e recomendações, desta forma, mantenho o entendimento esposado e tratarei o fato como objeto da **Ressalva nº 5 e Determinação nº 5** na conclusão deste parecer.

O Certificado de Auditoria emitido pelo órgão central de Controle Interno (peça 177) opina expressamente pela Regularidade com Ressalvas das Contas do Chefe de Governo do Município. Contudo, não foram especificadas as medidas adotadas no âmbito do controle interno a fim de destacar as principais ações a serem implementadas na gestão municipal.

Desta forma, mantenho o entendimento esposado e tratarei o fato como objeto da **Ressalva nº 6 e Determinação nº 6** na conclusão deste parecer.

Assim, verifica-se que a Unidade Central de Controle Interno vem desenvolvendo suas atribuições buscando atender sua finalidade precípua. Entretanto, farei constar comunicação ao responsável pelo Controle Interno (**item II.1 do encaminhamento**) para que 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, prevista no artigo 74 da CF/88 e no artigo 59 da LRF.

10.2. Auditoria sobre a Gestão Tributária

Com relação as auditorias governamentais realizadas em processos próprios, a instância técnica especializada destaca os problemas relacionados à fiscalização das receitas municipais, cujo saneamento deverá ser objeto da atual gestão (2021/2024). As auditorias realizadas e os problemas identificados encontram-se listados a seguir:

Tabela 48. Auditorias realizadas e os achados de auditoria – Gestão Tributária

Auditorias Realizadas	
Processo	Objetivo
218.996-8/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS.
218.968-3/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI.
227.154-3/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
226.460-3/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014.
237.157-9/18	Verificar a gestão do crédito tributário.
222.484-0/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
222.483-6/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014.
Temas	Achados de Auditoria
Gestão do Crédito Tributário – GCT	<ul style="list-style-type: none"> • Cobrança administrativa do crédito tributário insuficiente para realizar a efetiva arrecadação; • Regras e procedimentos de concessão de parcelamentos restringem a busca pela efetiva arrecadação; • Irregularidades na concessão de parcelamentos; • Ausência de continuidade na cobrança de créditos envolvidos em parcelamentos inadimplidos; • Não implementação do protesto extrajudicial gratuito de Certidões de Dívida Ativa emitidas com razoável certeza do devedor; • Ausência de requisitos legais da Certidão de Dívida Ativa; • Ausência de verificação de liquidez e certeza na inscrição em dívida ativa; • Prescrição do crédito tributário; • Cobrança de créditos tributários já prescritos; • Inconsistência nos registros dos créditos tributários; • Cancelamento de créditos sem as formalidades necessárias; • Irregularidade no saldo contábil do estoque da dívida ativa.
Gestão dos impostos imobiliários - IPTU E ITBI	<ul style="list-style-type: none"> • Planta Genérica de Valores do município não foi instituída por lei; • Desrespeito ao ciclo mínimo razoável para revisão da PGV - 4 (quatro) anos, para municípios com população superior a 20.000 habitantes; • Ausência de previsão da progressividade fiscal graduada das alíquotas de IPTU em função do valor dos imóveis; • A Lei instituidora de seu Plano Diretor não satisfaz requisito mínimo para tal, pois não contém o elemento exigido no inciso I do art. 42 do Estatuto da Cidade; • Inexistência de lei instituindo obrigação acessória aos titulares de Cartórios de Registro de Imóveis e Distribuidores para informar periodicamente à Prefeitura sobre as transações imobiliárias ocorridas no município; • Cadastro imobiliário desatualizado; • Ausência de fator de correção definido na norma municipal para a apuração da base de cálculo do IPTU; • Existência de arbitramentos de base de cálculo do ITBI sem comprovação de notificação válida ao contribuinte; • Existência de arbitramentos de base de cálculo do ITBI sem explicitação dos parâmetros e fatores que embasaram a forma de cálculo utilizada para valoração do imposto; • Inexistência da conta "Créditos Tributários a Receber", que deve registrar o valor do IPTU lançado para o exercício, de acordo com Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP.
Gestão do Imposto sobre Serviços - ISS	<ul style="list-style-type: none"> • Incompatibilidade da norma municipal com a LCF nº 116/03, no que tange à regra geral do local do fato gerador; • Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao ISS; • Ausência de implantação de módulo específico para a fiscalização do ISS no sistema informatizado; • Insuficiência de computadores à disposição dos fiscais de tributos em condições de serem utilizados para fiscalização do ISS; • Inexistência de publicação das medidas de combate à evasão e à sonegação de tributos; • Inexistência de planejamento da fiscalização do ISS; • Inexistência de monitoramento da arrecadação do ISS; • Inexistência de fiscalizações nas instituições bancárias; • Exigência irregular da quitação do imposto apurado para a concessão do “habite-se”; • Inexistência de procedimento de conciliação do faturamento dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional; • Inexistência de procedimentos fiscalizatórios com dados dos contribuintes de ISS junto às operadoras de cartões de crédito e débito; • Dedução excessiva da base de cálculo de ISS na construção civil, relativa aos materiais empregados na obra, sem a necessidade de comprovação das notas fiscais; • Retenção indevida do ISS pelo Município, sem a observância das normas gerais quanto às regras do local da ocorrência do fato gerador; • Retenção indevida do ISS pelo Município, pela aplicação de alíquota divergente da prevista na legislação.

Diante dos apontamentos da instância técnica, se faz necessária a emissão de **alerta** ao atual gestor (**item III.6 do encaminhamento**) que deverá adotar medidas capazes de solucionar os problemas identificados. Persistindo os achados apurados em sede de auditorias e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão, que serão apresentados no relatório elaborado pela Unidade de Auditoria até o final de seu mandato, este Tribunal poderá se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas sem prejuízo a outros procedimentos cabíveis.

10.3. Auditoria sobre Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos

Amparada pela Deliberação TCE-RJ nº 312 de 06.05.21, a remessa de dados tempestivos com a qualidade devida é indispensável para atuação oportuna do TCE-RJ, uma vez que a verificação propícia desses dados poderá identificar distorções relevantes na materialização da despesa, que impactarão na execução das políticas públicas.

Nesse contexto, alinhado com a as diretrizes de gestão para o Biênio 2023/2024, a Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saneamento e Meio Ambiente - CAD-Saneamento realizou ações de controle nos contratos relativos à prestação dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), tendo em vista que possuem objeto de natureza contínua e de caráter essencial, além de envolver vultosos recursos, o que os torna uma parcela significativa na despesa do Município.

Da análise do envio dos dados de editais e contratos ao TCE-RJ, a Unidade de Auditoria assim se manifestou (peça 214):

Destas ações de controle, no que concerne ao Município de Petrópolis quanto aos contratos de Limpeza Urbana vigentes em 2022:

Nº Contrato	Data Assinatura	Data Execução Inicial	Data Execução Final	Situação	Data Situação	Nº Protocolo
021/2021	27/09/2021	27/09/2021	27/09/2022	ENVIADO	11/02/2022	413658-8/2022
26/2022 D-38	01/07/2022	01/07/2022	01/07/2022	ENVIADO	01/11/2022	528832-6/2022

Como se pode perceber, em relação a esses dois contratos, o cadastro ocorreu de forma intempestiva, considerando o previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/17, que em seu Art. 4º, § 1º, prevê:

§ 1º A base de dados eletrônica, a que se referem os incisos I a III deste artigo, deve ser encaminhada mensalmente, até o último dia útil do mês subsequente ao mês em referência.

Ou seja, a partir da data de envio, verifica-se que tal prazo foi desobedecido, pois considerando o normativo supracitado, em relação ao Contrato nº 021/2021, o encaminhamento dos dados referidos deveria ter sido feito até outubro de 2021, e quanto ao Contrato nº 26/2022 D-38, este deveria ter sido feito até o final de agosto de 2022, conforme pode ser consultado via SIGFIS nos protocolos citados. Ressalta-se que este último possui valor de R\$ 62.723.861,10, reiterando o inicialmente informado, ou seja, a expressividade dos contratos com esse objeto em relação às despesas do município. (grifo do autor).

Nesse contexto, faz-se mister **Comunicação (item III.7 do encaminhamento)** ao atual gestor para que observe o disposto na Deliberações TCE-RJ nº 312/20 e nº 281/17, visando a informação dos dados de licitações e contratações de forma tempestiva e fidedigna, tendo em vista que, em caso diverso, poderá este Tribunal pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas nas próximas contas de governo.

10.4. Transparência na Gestão Fiscal

A LRF estabelece, no artigo 48, os documentos de transparência da gestão fiscal, que deverão ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Verifica-se que o Município **não atendeu** ao disposto no artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c artigo 5º, inciso XXXIII, da CFRB, e artigo 6º da Lei Federal nº 12.527/11, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 49. Divulgação em meios eletrônicos de acesso público das informações

Informação	Disponibilizada / Não Disponibilizada
Lei do Plano Plurianual – PPA e anexos	Sim
Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO e anexos	Sim
Lei dos Orçamentos Anuais – LOA e anexos	Sim
Leis autorizativas específicas de abertura de créditos adicionais	Sim ⁽¹⁾
Decretos de abertura de créditos adicionais	Sim ⁽¹⁾
Balanços e Demonstrativos Contábeis da execução orçamentária	Sim
Atas das Audiências Públicas das Metas Fiscais e da Saúde e os respectivos comprovantes de chamamento	Sim ⁽²⁾
Pareceres dos Conselhos do Fundeb e da Saúde	Parcial ⁽³⁾
Pareceres Prévios emitidos nas Contas de Governo Municipais	Sim
Ações realizadas com os recursos recebidos de Emendas Impositivas, na modalidade transferência especial sem finalidade definida e com finalidade definida	Sim

Nota 1: No que tange às Leis e Decretos de abertura de créditos adicionais, o Jurisdicionado informa que todos encontram-se disponíveis publicados no Diário Oficial do município.

Nota 2: No endereço eletrônico destinado às metas fiscais e da saúde, não consta a Ata da Audiência Pública da Saúde relativa ao 1º quadrimestre de 2022.

Nota 3: No endereço eletrônico destinado aos pareceres dos Conselhos Municipais do Fundeb e Saúde, não consta o parecer do Conselho do Fundeb relativo à apreciação das contas do exercício de 2022. Ressalte-se que, em análise levada a efeito no Tópico pertinente, verificou-se que o Conselho apreciou as contas, porém não abrangendo a totalidade do exercício de 2022. De tal forma, tal informação deveria estar disponível.

Ademais, registro que o Jurisdicionado não se manifestou quanto às determinações e recomendações, fato que me alinharei com a i. Unidade de Auditoria e com o d. *Parquet* de Contas, mantenho o entendimento esposado e tratarei o fato como objeto da **Ressalva nº 7 e Determinação nº 7** na conclusão deste parecer.

11. Conclusão

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de Petrópolis, relativa ao exercício de 2022, e tendo em vista o teor do relatório da proeminente Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal e o Parecer do douto Ministério Público de Contas, e ainda,

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

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 despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos dependem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal nº 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;

Considerando que este Tribunal, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios do Estado;

Considerando a Lei Federal nº 13.655/18 (LINDB) que traz disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e a aplicação do direito público;

Posiciono-me **DE ACORDO** com a ilustre Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal e com o douto Ministério Público de Contas junto a esta Corte, deste modo

VOTO:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de **PETRÓPOLIS**, **Sr. Rubens José França Bomtempo**, referente ao exercício de **2022**, com as seguintes **RESSALVAS**, **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO**:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 1 (Tópico 5.2)

Não cumprimento da meta de Dívida Consolidada Líquida estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do artigo 59, I, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 1

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 artigo 59, I, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

RESSALVA Nº 2 (Tópico 6.1.1)

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. 2

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

RESSALVA Nº 3 (Tópico 6.2.3.2)

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superavit financeiro do Fundeb, não utilizou a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior, em desacordo com o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20.

DETERMINAÇÃO Nº 3

Observar o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte a totalidade do saldo a empenhar do Fundeb, no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos, exatamente no valor do saldo existente no exercício anterior.

RESSALVA Nº 4 (Tópico 6.3.1)

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

DETERMINAÇÃO Nº 4

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 nº 281/17.

RESSALVA Nº 5 (Tópico 10.1)

O Município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte, conforme informado no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações deste Tribunal pelo Controle Interno (Modelo 8) da Deliberação TCE- RJ nº 285/18.

DETERMINAÇÃO Nº 5

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte de Contas.

RESSALVA Nº 6 (Tópico 10.1)

O Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto às Contas, não especificou as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

DETERMINAÇÃO Nº 6

Providenciar para que quando o Certificado de Auditoria emitir parecer conclusivo quanto à Regularidade com Ressalvas ou Irregularidade das Contas, especificar as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

RESSALVA Nº 7 (Tópico 10.4)

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 nº 285/18, prejudicando a transparência da gestão fiscal preconizada no artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88 e artigo 6º da Lei Federal nº 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 nº 285/18, observando, assim, a transparência da gestão fiscal preconizada no artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88, e artigo 6º da Lei Federal nº 12.527/11.

RECOMENDAÇÃO

RECOMENDAÇÃO Nº 1

Para que o Município atente para a necessidade de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

II – Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no artigo 15, I, do RITCERJ, ao **atual responsável pelo Controle Interno** da Prefeitura Municipal de **PETRÓPOLIS**, para que:

II.1. Tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao Controle Externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no artigo 59 da LRF;

III – Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no artigo 15, I, do RITCERJ, ao **atual Prefeito Municipal de PETRÓPOLIS**, para que seja alertado:

III.1. Quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.23, proferida no bojo do processo TCE-RJ nº 104.537-4/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da metodologia de apuração do cumprimento da norma prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser aplicada no último ano de mandato dos titulares de Poder;

III.2. Quanto ao fato de que o Município não cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal nos exercícios de 2020 e 2021, devendo aplicar complementarmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, o montante de R\$ 46.092.462,25, referente à diferença entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente, conforme Emenda Constitucional nº 119/22;

III.3. Quanto ao fato de que, a partir do exercício de 2025, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2026, os gastos com pessoal inativo e pensionistas efetuados pelo Poder Legislativo Municipal serão incluídos no limite de repasse do Poder Executivo, conforme Emenda Constitucional nº 109/21, que altera o artigo 29-A da Constituição Federal, com vigência a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de sua publicação;

III.4. Quanto às decisões deste Tribunal, proferidas no bojo dos processos TCE- RJ nºs 209.516-6/21 e 208.708-6/22, que firmaram entendimentos desta Corte acerca das despesas com recursos das compensações financeiras (*royalties*) previstas na Lei Federal nº 7.990/89, assim como da modulação de seus efeitos, incidentes a partir do exercício de 2024, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2025, considerando, ainda, que as participações especiais previstas no artigo 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos campos de produção de grande volume de extração e alta

rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações;

III.5. Quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.23, proferida no bojo do processo TCE-RJ nº 209.133-2/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da utilização dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13 (pré-sal), bem como sobre o período para aplicação destes recursos;

III.6. Quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, mencionados no tópico 7.5.5, 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; e

III.7. Quanto à obrigatoriedade da correta e tempestiva inserção dos dados no módulo Atos Jurídicos do SIGFIS, em sua integridade e autenticidade, referentes aos Serviços de Limpeza Urbana, em observância ao previsto nas Deliberações TCE-RJ nº 312/20 e nº 281/17, sob pena de ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário por parte deste Tribunal.

IV – Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no artigo 15, I, do RITCERJ, ao Presidente da Câmara Municipal de Petrópolis, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, conforme artigo 14 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, registrando que a íntegra dos autos se encontra disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas; e

V – Pelo **ARQUIVAMENTO** do presente processo, encerradas as providências.

CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO

Documento assinado digitalmente