

VOTO GC-5

PROCESSO: TCE-RJ N. 219.775-0/23
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAOCARA
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO
EXERCÍCIO: 2022

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2022. VERIFICAÇÃO INICIAL, POR PARTE DAS INSTÂNCIAS INSTRUTIVAS, DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. ELISÃO DAS IRREGULARIDADES.

PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO. ARQUIVAMENTO.

O administrativo em exame instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de Itaocara, referente ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do Senhor **GEYVES MAIA VIEIRA** – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em **03/04/2023**, encaminhada tempestivamente em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, em atendimento ao disposto nos artigos 3º e 6º da Deliberação TCE-RJ n. 285/2018.

Tendo em vista a ausência de alguns elementos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (peça 129), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias

para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o n. 14.697-1/2023 (peças 135 a 201).

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 02/10/2023 (peça 219). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Itaocara, em face das irregularidades abaixo descritas (fl. 76) e com as nove impropriedades e respectivas determinações elencadas no citado relatório instrutivo:

IRREGULARIDADE 1

A abertura de crédito suplementar ultrapassou o limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual, configurando abertura de crédito sem prévia autorização legislativa, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE 2

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

A instrução especializada sugere também: (i) uma recomendação ao município; (ii) duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e a outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta); e (iii) expedição de ofício ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida no processo.

A Coordenadoria de Auditoria de Contas de Governo – CAC-GOVERNO, a Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal – SUB-CONTAS e a Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, após reexame, concordaram com a proposição manifestada pela CSC-MUNICIPAL.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas, Henrique Cunha de Lima, expressou concordância com a sugestão do corpo instrutivo, concluindo, de igual forma, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Itaocara (parecer datado de 06/10/2023 – peça 222).

Por meio de decisão monocrática datada de 09/10/2023, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário (peça 224).

Em 23/10/2023, tempestivamente, foi protocolizado no Tribunal o doc. n. 23.479-2/2023, contendo razões de defesa (peças 228 a 234). Após o reexame dos autos, materializado na informação da CSC-MUNICIPAL, datada de 06/11/2023 (peça 238), constatou-se que o jurisdicionado não apresentou defesa quanto às impropriedades, de modo que elas foram mantidas na conclusão do relatório instrutivo, porém convertidas em ressalvas.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo (peça 238) e o *Parquet* Especial (peça 241), após a análise das razões de defesa trazidas pelo responsável em face das irregularidades apontadas no processo, revisitaram seus entendimentos e manifestaram-se no sentido da emissão de parecer prévio favorável.

Por meio de despacho datado de 21/11/2023 (peça 242), o Núcleo de Distribuição da SGPRES – NDP encaminha os autos a meu Gabinete, em impulso oficial.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Itaocara, relativa ao exercício de 2022, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, efetuando, todavia, os ajustes que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.

Considerando todo o detalhamento contido na instrução, apresento a seguir, de forma sucinta, os aspectos que considero mais relevantes das contas em análise. Para tanto, dividirei meus argumentos em três grandes eixos: **(i) a gestão pública** (com ênfase na gestão orçamentária, financeira e patrimonial e seus respectivos ditames constitucionais e legais); **(ii) as aplicações constitucionais e legais;** e **(iii) a gestão fiscal** (mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Antes, porém, permito-me apresentar uma breve nota introdutória a respeito do dever republicano de prestar contas e do âmbito de atuação deste Tribunal, tendo por objetivo específico delimitar o escopo do parecer prévio ora emitido.

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. Trata-se de um dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de *Supreme Audit Institutions* (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo

¹ Essa denominação inspira-se na nomenclatura utilizada pela literatura estrangeira que se dedica ao estudo das instituições externas de auditoria pública e baseia-se nos termos adotados pela INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização internacional criada em 1953, que reúne as Entidades Fiscalizadoras Superiores de 191 países membros e que goza de *status* especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.intosai.org/fr/actualites.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2015.

² A esse propósito, anota Carlos Ayres Britto: “Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa república, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha competência (e consequente dever) de cuidar de tudo o que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional”. (“O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”. SOUSA, Alfredo José de (Org.). In: **Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 73).

³ O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece, sem qualquer dificuldade, que os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional dotados de autonomia e independência em relação aos demais Poderes da República. Sobre o tema, é bastante elucidativa a decisão adotada pelo Plenário do STF nos autos da ADI 4.190/DF (STF, ADI 4.190/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 10.03.2010).

⁴ Os **Tribunais de Contas**, no modelo estabelecido pelo texto constitucional de 1988, exercem **competências coadjuvantes** do poder legislativo – que titulariza o controle externo financeiro – e, também, **competências autônomas** de auditoria e fiscalização, no âmbito das quais prescindem da manifestação legislativa para o aperfeiçoamento de sua atividade controladora. Essa **dualidade é evidenciada pela análise da norma contida no artigo 71 da CF**, que elenca as competências do Tribunal de Contas da União, aplicáveis, por simetria, a estados, municípios e distrito federal.

75 da CRFB, a Lei Complementar estadual n. 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado⁵ e dos Prefeitos dos municípios⁶** submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

As análises realizadas por este Tribunal de Contas do Estado quando da emissão de parecer prévio englobam, dentre outros, os seguintes aspectos, extraídos a partir do artigo 59 do Regimento Interno:

2º - O Relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborada com base nos elementos colhidos no trabalho de auditoria financeira e orçamentária, e conterá, além da análise dos balanços apresentados, informações que auxiliem a Assembleia Legislativa na apreciação dos reflexos da administração financeira e orçamentária sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Com efeito, **o relatório sobre as contas de governo tem como escopo, a partir dos diversos demonstrativos contábeis e extracontábeis que integram os respectivos autos, informar acerca da gestão pública, enfocando seus aspectos orçamentários e financeiros, que têm implicação direta nas variações e no saldo do patrimônio público, bem como nas conjunturas econômica e social locais.**

O parecer prévio do Tribunal de Contas, observando tais aspectos, analisa o cumprimento – ou não – de dispositivos constitucionais e legais, como gastos mínimos e máximos e atendimento de metas pré-definidas, sempre a partir da contabilidade, fonte primeira e essencial de informação de toda e qualquer administração, quer pública, quer privada. Subsidiariamente, dados obtidos em outras frentes de atuação desta Corte podem e devem ser utilizados. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca

⁵ Art. 36 da LC n. 63/90.

⁶ Art. 127 da LC n. 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação n. 338/2023.

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]; II - **julgar as contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

Pode-se dizer que este é, em suma, **o grande foco das contas de governo: analisar a execução do orçamento público e seus demais planos em face dos mandamentos constitucionais e legais que lhe servem de norte**. É essa execução que, por sua vez, impacta, ou até determina, a situação econômica e social de um ente federativo. Esse é o produto que se deve esperar do parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. O parecer prévio recai sobre **contas globais**, contas que demonstram a situação das finanças públicas, **sem prejuízo de análises individualizadas a serem realizadas quando das prestações de contas dos ordenadores de despesas (contas de gestão)**.

Nessa linha, é importante esclarecer que um parecer favorável às contas de governo não conduz à aprovação automática de todas as contas dos ordenadores de despesas do respectivo ente federativo, incluindo aí as do próprio chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador. É importante enfatizar que seus objetos são distintos, como bem destacado por **JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO**:

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **julgamento das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiros, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; o exame das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, dada sua abrangência e escopo de análise, oportunidade em que o Tribunal de Contas, após a decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento concluído nas sessões de 10/08/2015 e de

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU n. 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

17/08/2015⁹, em apreciação ao Recurso Extraordinário n. 848.826-DF, com repercussão geral reconhecida¹⁰, passou a igualmente emitir parecer prévio.

(I)

GESTÃO PÚBLICA

No presente tópico, serão apresentados os números da gestão municipal sob os enfoques orçamentário, financeiro e patrimonial. Serão, ainda, destacados outros aspectos inerentes à administração local.

1.1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento do Município de Itaocara – LOA para o exercício de 2022 foi aprovado pela Lei n. 1.328, publicada em 20/12/2021, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 88.818.259,87 (peça 4).

Constam dos autos, também, o Plano Plurianual para o quadriênio de 2022/2025, instituído pela Lei Municipal n. 1.329, publicada em 20/12/2021 (peça 136), e as Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2022, estabelecidas pela Lei Municipal n. 1.261, publicada em 30/07/2021 (peça 3).

1.1.1 Retificações orçamentárias

Os artigos 4º ao 9º da LOA municipal dispuseram sobre a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, nos seguintes termos:

⁹Nessas mesmas sessões, o Plenário também analisou e concluiu, por maioria de votos, o julgamento do RE 729.744, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, fixando a tese no sentido de que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990.

¹⁰Conforme decisão unânime do Plenário do STF, proferida na sessão de 27/08/2015, com acórdão lavrado pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso.

Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizar os recursos vinculados à conta de reserva de contingência, nas situações previstas no artigo 5º, inciso III da LRF, e artigo 8º da Portaria Internacional 163 de 04 de maio de 2001, bem como o que foi autorizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente para o exercício de 2022.

Art. 5º - Fica o Poder Executivo autorizado a realizar abertura de créditos suplementares, por conta do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, na forma do artigo 43, inciso I da Lei 4320/1964.

Art. 6º - Fica o Poder Executivo autorizado a realizar abertura de créditos suplementares provenientes de excesso de arrecadação, quando o saldo positivo das diferenças, acumulado mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada for efetivamente comprovado, considerando-se ainda, a tendência do exercício, na forma do artigo 43 da Lei 4320/1964.

Art. 7º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir no curso da execução do orçamento de 2022, créditos adicionais suplementares para cobrir despesas vinculadas a fonte de recursos específicos, cujo recebimento no exercício tenha excedido a previsão de arrecadação e execução, bem como abertura de créditos especiais para cobrir despesas vinculadas a fonte de recursos específicos recebidos no decorrer do exercício, ou seja, Convênios assinados ou recebidos no decorrer do exercício de 2022 com a União, Estados e Municípios que não foram possíveis prevê na presente Lei Orçamentária.

Art. 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a transpor, remanejar ou transferir, total ou parcialmente recursos orçamentários de uma mesma categoria de programação, nos termos do inciso VI, artigo 167 da CF/88.

Art. 9º - Fica o Poder Executivo autorizado abrir no curso da execução orçamentária de 2022, créditos adicionais suplementares por anulação de dotação no limite de 40% da despesa total fixada por esta Lei.

Desse modo, segundo o relatório instrutivo¹¹, a suplementação de créditos poderia atingir o montante de 40% (quarenta por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária, ou seja, R\$ 35.527.303,95. Ressalte-se, ainda, que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos, conforme o § 3º do artigo 9º da LOA:

§ 3º - As alterações orçamentárias provenientes dos artigos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º desta Lei, não oneram o percentual estabelecido neste artigo.

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

¹¹ Peça 219, fls. 4/5.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

R\$

SUPLEMENTAÇÕES				R\$
Alterações	Fonte de recursos	Anulação		38.553.287,03
		Excesso - Outros		21.949.388,42
		Superávit		30.146.990,12
		Convênios		0,00
		Operação de crédito		0,00
(A) Total das alterações				90.649.665,57
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)				52.096.378,54
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)				38.553.287,03
(D) Limite autorizado na LOA				35.527.303,95
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)				3.025.983,08

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 4 e Relação de Créditos Adicionais – Peça 201 (fls. 15/20).

Nota: Embora a Relação de Créditos Adicionais preenchida pelo jurisdicionado indique as Leis Municipais n.º 1.368/22 (Peça 137, fls. 18/19) e n.º 1.374/22 (Peça 137, fls. 22/24) como base, respectivamente, para os Decretos n.º 2220, no valor de R\$109.080,00 (Peça 6, fls. 36/37), e n.º 2229, no valor de R\$2.392.453,08 (Peça 6, fl. 55), ambos com a fonte “anulação”, foi constatado que tais leis específicas não mencionam a autorização para abertura de créditos adicionais, razão pela qual os valores foram considerados no quadro acima, visto que encontram respaldo na LOA.

A partir do exame do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais ultrapassou o limite estabelecido na LOA, contrariando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Tal falha ensejou a proposição de Irregularidade e Determinação n. 1 na conclusão do relatório instrutivo¹² com a qual o Parquet de Contas concordou (peça 222, fl.56).

Como determinam as normas internas desta Corte, foi aberto prazo para a apresentação de razões de defesa. Em atendimento, o responsável apresentou justificativas (doc. n. 23.479-2/2023, peças 229 e 230), cujo teor foi acolhido pelas instâncias instrutivas e pelo Ministério Público Especial, cabendo destacar a seguinte análise efetuada pela CSC-MUNICIPAL (peça 238, fls. 2/5):

¹² Peça 219, fls. 5/6 e 75.

Manifestação Escrita (Peça 229):

Primeiramente o jurisdicionado transcreve os artigos 4º a 9º da lei Orçamentária de 2022:

(...)

Apresenta o quadro a seguir, dos créditos que deveriam ser considerados como exceções previstas na LOA.

	Valor R\$
Recursos da Reserva de Contingência (Art. 4º - Lei 1.328/2021)	777.026,33
Recursos provenientes de Superavit Financeiro (Art. 5º LOA)	30.146.990,12
Recursos provenientes de Excesso de Arrecadação (Art. 6º LOA)	21.949.388,42
Créditos Abertos por remanejamento recursos orçamentários de uma mesma categoria de programação (Art. 8º LOA)	21.677.663,09
Total	74.551.067,96

Apresenta a relação dos créditos abertos por remanejamento de recursos orçamentários de uma mesma categoria de programação, art. 8º da LOA, que comprovaria a inclusão de tais créditos na dedução dos limites para verificação do cumprimento da autorização legislativa (Peça 230).

Entende que consideradas as deduções as alterações efetuadas para efeito de limite seriam de R\$ 16.470.302,81, abaixo do limite de 40% autorizado na LOA, de R\$ 35.527.303,95, saneando a irregularidade.

Análise:

Na análise inicial os valores de exclusão referentes à reserva de contingência e remanejamento de recursos ordinários de uma mesma categoria de programação não tinham sido informados pelo próprio jurisdicionado no e-TCERJ conforme a Peça 201, fls. 15/20, e por essa razão não tinham sido considerados no cálculo.

Ao demonstrar que os créditos abertos estão previstos nas exceções descritas na LOA, o jurisdicionado foi capaz de sanear a irregularidade, estando a abertura de créditos adicionais dentro do limite estabelecido da LOA, sendo observado o preceituado no artigo 167 da Constituição Federal, conforme se demonstra:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	38.553.287,03
		Excesso - Outros	21.949.388,42

	Superávit	30.146.990,12
	Convênios	0,00
	Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações		90.649.665,57
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)		74.551.067,96
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)		16.098.597,61
(D) Limite autorizado na LOA		35.527.303,95
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)		0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 4, Relação de Créditos Adicionais – Peça 201 (fls. 15/20) e Defesa remetida (Peças 229 e 230).

Nota: Embora a Relação de Créditos Adicionais preenchida pelo jurisdicionado indique as Leis Municipais n.º 1.368/22 (Peça 137, fls. 18/19) e n.º 1.374/22 (Peça 137, fls. 22/24) como base, respectivamente, para os Decretos n.º 2220, no valor de R\$109.080,00 (Peça 6, fls. 36/37), e n.º 2229, no valor de R\$2.392.453,08 (Peça 6, fl. 55), ambos com a fonte “anulação”, foi constatado que tais leis específicas não mencionam a autorização para abertura de créditos adicionais, razão pela qual os valores foram considerados no quadro acima, visto que encontram respaldo na LOA.

Conclusão:

Dessa forma, a referida irregularidade será **desconsiderada** na conclusão deste relatório.

Como visto, com base nos esclarecimentos e documentos encaminhados pelo jurisdicionado, demonstrando que expressivo montante de créditos abertos estava previsto nas exceções descritas na LOA, o corpo técnico concluiu que o Poder Executivo promoveu a abertura de créditos adicionais dentro do limite estabelecido da LOA. **Em face disso, a irregularidade apontada em seu primeiro relatório foi desconsiderada, sendo este também o entendimento do Parquet de Contas em seu segundo parecer** (peça 241, fl.5).

Ante o exposto, estou de acordo com as análises empreendidas pelo corpo instrutivo e Ministério Público de Contas sobre as razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado e **entendo que a irregularidade pode ser afastada.**

O relatório instrutivo registra, também, que a abertura de créditos adicionais com base em **leis autorizativas específicas**, respeitou os limites nelas estabelecidos, tendo sido observado o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal (peça 219, fls. 6/7):

Lei n.º	Limite legal (R\$) (A)	Decreto n.º	Fonte de recurso (B)				Limite legal disponível (A)-(B)	Tipo de crédito
			Superávit	Excesso	Anulação	Operações de crédito		
1270/21	150.000,00	2238	150.000,00				0,00	E
1341/22	56.187,00	2237		56.187,00			0,00	E

Lei n.º	Limite legal (R\$) (A)	Decreto n.º	Fonte de recurso (B)				Limite legal disponível (A)-(B)	Tipo de crédito
			Superávit	Excesso	Anulação	Operações de crédito		
1348/22	300.000,00	2221		300.000,00			0,00	E
1352/22	100.000,00	2215		100.000,00			0,00	E
1355/22	45.504,80	2209		45.504,80			0,00	E
1356/22	240.000,00	2207		240.000,00			0,00	E
1357/22	100.000,00	2208		100.000,00			0,00	E
1358/22	179.975,00	2214		179.975,00			0,00	E
1359/22	991.915,00	2232		991.915,00			0,00	E
1361/22	249.321,00	2210		249.321,00			0,00	E
1362/22	249.321,00	2211		249.321,00			0,00	E
1363/22	21.880,00	2212		21.880,00			0,00	E
1364/22	162.705,21	2213		162.705,21			-	E
		2246			162.705,20		0,00	E
1366/22	13.900,00	2226		13.900,00			0,00	E
1367/22	28.305,00	2225		28.305,00			0,00	E
1369/22	36.815,50	2224		36.815,50			0,00	E
1372/22	317.900,00	2228		317.900,00			0,00	E
1381/22	169.986,00	2230		169.986,00			0,00	E
1382/22	49.500,00	2235		49.500,00			0,00	E
1383/22	240.000,00	2236		240.000,00			0,00	E
1394/22	643.809,00	2240		643.809,00			0,00	E
1399/22	317.900,00	2242		317.900,00			0,00	E
1401/22	82.788,95	2243		82.788,95			0,00	E
1414/22	225.000,00	2253		225.000,00			0,00	E
1424/22	209.000,00	2261			209.000,00		0,00	S
Total			150.000,00	4.822.713,46	371.705,20	0,00	-	

Fonte: Relação de Créditos Adicionais – Peça 201 (fls. 15/20) e Leis Autorizativas Específicas – Peça 137.

Nota 1: Para o crédito adicional especial aberto por meio do Decreto n.º 2238, com base em lei autorizativa promulgada nos últimos quatro meses do exercício anterior, foi comprovada sua não utilização naquele exercício, conforme documentação à Peça 139, sendo o limite legal para 2022, portanto, o total autorizado pela Lei Municipal n.º 1.270/21.

Nota 2: As Leis Municipais n.º 1.341/22 (Peça 137, fl. 3) e n.º 1.394/22 (Peça 137, fl. 28), embora editadas em 2022, apenas alteram dispositivos de leis promulgadas nos últimos quatro meses do exercício anterior (Leis n.º 1.335/21 e n.º 1.318/21, respectivamente), sendo comprovada a não utilização naquele exercício, conforme Peça 218.

Nota 3: Embora tenham sido editados os Decretos n.º 2213 (Peça 6, fl. 26) e n.º 2246 (Peça 6, fl. 82) com base na Lei Municipal n.º 1.364/22, constatou-se que o fato ocorreu devido a erro na edição do primeiro decreto, tendo sido anuladas, então, as dotações equivocadamente suplementadas, para a correta alocação dos recursos, conforme preconizava a lei autorizativa, não havendo que se falar em abertura de crédito adicional sem autorização legislativa.

Nota 4: Embora a Relação de Créditos Adicionais preenchida pelo jurisdicionado indique as Leis Municipais n.º 1.368/22 (Peça 137, fls. 18/19) e n.º 1.374/22 (Peça 137, fls. 22/24) como base, respectivamente, para os Decretos n.º 2220, no valor de R\$109.080,00 (Peça 6, fls. 36/37), e n.º 2229, no valor de R\$2.392.453,08, ambos com a fonte “anulação” (Peça 6, fl. 55), foi constatado que tais leis específicas não mencionam a autorização para abertura de créditos adicionais, razão pela qual os citados decretos foram considerados no tópico 3.1.1, visto que encontram respaldo na LOA.

A instrução reporta, adicionalmente, que não houve abertura de créditos extraordinários, a teor do contido nas peças 8 a 10.

Prosseguindo, para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício (peça 219, fl. 9):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	28.316.939,30
II - Receitas arrecadadas	132.925.214,44
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	161.242.153,74
IV - Despesas empenhadas	122.723.217,28
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	122.723.217,28
VII - Resultado alcançado (III-VI)	38.518.936,46

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º. 209.257-4/22; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 146, Balanços Orçamentário e Financeiro do RPPS - Peças 54 e 55.

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

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

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas ao superávit financeiro do exercício anterior (fonte de recurso para abertura de crédito adicional) e subtraindo desse montante as despesas empenhadas, chegou-se a um resultado positivo de R\$ 38.518.936,46. **Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.**

Em conclusão, a Constituição da República determina, no inciso V do artigo 167, que os créditos suplementares e especiais carecem de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos correspondentes. Nesse sentido, conforme apurado, tanto com relação à autorização legislativa quanto no que concerne às fontes de recursos, verifica-se o atendimento do preceito constitucional.

Agregando-se os créditos adicionais em apreço ao orçamento inicial de Itaocara, tem-se o seguinte orçamento final, que corresponde a um acréscimo de **64,25%** da despesa inicialmente fixada:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	88.818.259,87
(B) Alterações:	95.994.084,23
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 90.858.665,57	
Créditos especiais 5.135.418,66	
(C) Anulações de dotações	38.924.992,23
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	145.887.351,87
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário – Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64	145.887.351,87
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 4, Relação Informações Prestadas – Peça 201 (fls. 15/20) e Anexo 12 Consolidado – Peça 147.

1.1.2 Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2022, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário**: superávit de R\$ 10.201.997,16.

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	146.737.742,93	13.812.528,49	132.925.214,44
Despesas Realizadas	135.054.438,97	12.331.221,69	122.723.217,28
Superávit Orçamentário	11.683.303,96	1.481.306,80	10.201.997,16

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 147 e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 54.

b) **Resultado da arrecadação**: excesso de arrecadação de R\$ 57.919.453,06.

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	78.182.514,87	132.921.722,14	54.739.207,27	70,01%
Receitas de capital	192.745,00	3.492,30	-189.252,70	-98,19%
Receita intraorçamentária	10.443.030,00	13.812.528,49	3.369.498,49	32,27%
Total	88.818.289,87	146.737.742,93	57.919.453,06	65,21%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145.

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

O relatório instrutivo destaca que as receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo município representaram apenas 9,51% do total da receita corrente do exercício (excluídas as receitas correntes do RPPS), revelando expressiva dependência em relação às receitas de transferências.

Nesse sentido, o corpo técnico registra a realização das seguintes auditorias sobre a gestão tributária no município de Itaocara:

Processo	Objetivo
218.966-3/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
219.037-7/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI
226.377-0/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015
226.434-4/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
237.137-9/18	Verificar a gestão do crédito tributário
220.347-2/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
220.349-0/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014.

Com relação a essas auditorias, foram destacados, às fls. 65/67 do relatório instrutivo contido na peça 219 (itens 7.5.2, 7.5.3 e 7.5.4, respectivamente), os problemas encontrados no município, em cada auditoria, cujo saneamento deverá ser objeto da atual gestão 2021/2024.

Por fim, em conclusão ao tema das auditorias governamentais sobre a gestão tributária municipal, o corpo técnico assinalou (fl. 68):

É imprescindível para se concluir pela gestão fiscal responsável a adoção de medidas capazes de solucionar os problemas identificados e relacionados nos tópicos anteriores, assim como dar continuidade e aperfeiçoar outros procedimentos de bastante relevância para se alcançar o atendimento ao artigo 11 da LRF, ao artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, a seguir relacionados, que serão considerados para fins de avaliação ao longo do presente mandato:

- Não aplicação de alíquotas efetivas de ISS inferiores ao mínimo permitido pela LC 116/03;
- Realização da atualização monetária da base cálculo do IPTU por índices oficiais de inflação;
- Atualização permanente do cadastro imobiliário.

Portanto, faz-se necessário emitir um **alerta** ao atual gestor, na conclusão deste Relatório, para que, persistindo os problemas apurados em sede de auditorias, tratadas nestes tópicos **7.5.2, 7.5.3 e 7.5.4**, e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão, mencionados acima, por intermédio de Modelos similares ao de nº 12 da presente prestação de contas, até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

c) Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 10.832.912.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$(A)	Atualizada - R\$(B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percent. Empenh (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Despesas Correntes	79.835.540	137.243.456	130.771.075	126.616.398	125.105.826	95%	6.472.381
Despesas de Capital	8.982.719	8.643.895	4.283.363	3.494.325	3.485.578	49%	4.360.531
Total das despesas	88.818.259	145.887.351	135.054.438	130.110.723	128.591.404	92%	10.832.912

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 147.

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

Segundo o relatório instrutivo, as despesas correntes representaram 97% do total da despesa empenhada no exercício, tendo a rubrica “pessoal e encargos” totalizado 55% do montante empenhado.

d) Restos a Pagar

O saldo de restos a pagar processados e não processados do município, referentes a exercícios anteriores, foi demonstrado pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário consolidado:

Descrição	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2021				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	78.260,31	729.240,01	-	717.946,61	10.056,93	79.496,78
Restos a Pagar Não Processados	44.628,45	3.238.417,15	2.278.132,68	2.325.888,14	262.154,17	695.003,29
Total	122.888,76	3.967.657,16	2.278.132,68	3.043.834,75	272.211,10	774.500,07

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 147.

Acerca do montante referente ao cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados, evidenciado no quadro anterior (R\$ 10.056,93), o corpo instrutivo, em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (peças 20 e 147), verificou que a maior parte dos cancelamentos de restos a pagar (R\$ 262.612,85) foi devidamente justificada, e que a falha referente ao cancelamento de restos a pagar processados, em face da pequena materialidade do montante, poderia ser relevada.

No quadro seguinte é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa. Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R\$ 4.910.266 em restos a pagar não processados com a devida disponibilidade de caixa, respeitando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	47.716.039	79.496	1.519.319	695.003	1.812.248	43.609.970	4.943.715	0
Câmara Municipal (II)	96.873	0	8.176	2.104	46.981	39.611	32.248	0
RPPS (III)	2.826.055	0	6.036	0	1.286	2.818.732	1.200	0
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	44.793.109	79.496	1.505.106	692.898	1.763.980	40.751.627	4.910.266	0

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 da Lei n. 4.320/64 Consolidados – Peças 147, 148 e 27; Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 da Câmara Municipal – Peças 34, 35 e 31; e Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 do RPPS – Peças 54, 55 e 51.

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

Nota 2: os Quadros da Execução de Restos a Pagar, que compõem o Balanço Orçamentário do RPPS (Peça 54 – fl. 2), demonstram um saldo final de R\$7.236,25 (R\$1.200,00 não processados e R\$6.036,25 processados e não processados liquidados), originado pela inclusão indevida, no saldo inicial, dos restos a pagar inscritos no próprio exercício de 2022, nesse exato montante, quando o referido demonstrativo se presta a informar a execução dos restos a pagar inscritos até o exercício anterior, de que se infere não existir, portanto, saldo de exercícios anteriores.

1.2 GESTÃO FINANCEIRA

O resultado financeiro do município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, foi **superavitário** em R\$ 35.842.232,66, podendo ser demonstrado da seguinte forma:

APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	47.720.729,10	2.829.873,64	96.873,76	44.793.981,70
Passivo financeiro	9.049.783,64	8.523,08	89.511,52	8.951.749,04
Superávit/Déficit Financeiro	38.670.945,46	2.821.350,56	7.362,24	35.842.232,66

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 22, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 162 e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 36.

Nota 1: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores dos restos a pagar de anos anteriores, evidenciados no respectivo Balanço Orçamentário (R\$774.500,07), dos restos a pagar do exercício, evidenciados no respectivo Balanço Financeiro (R\$6.463.034,71) e das consignações e depósitos de diversas origens, evidenciados no respectivo Anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 (R\$1.812.248,86).

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.

Do exame do quadro de apuração, depreende-se que o município de Itaocara **alcançou o equilíbrio financeiro** no exercício de 2022, observando o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n. 101/00.

A instrução sugere, ainda, a emissão de **ALERTA** ao atual gestor do município, nos seguintes termos:

Apesar de o Município ter apresentado resultado financeiro positivo, em face do entendimento já dirigido por este Tribunal nas contas de governo municipais do exercício de 2020, a todos os chefes de Poder, e da metodologia esposada na decisão de 01/02/2023 nos autos do Processo TCE-RJ n.º 104.537-4/22, que trata de Consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo do ERJ para apuração da norma prevista no artigo 42 da LRF, a verificação do equilíbrio financeiro previsto no § 1º, art. 1º da LRF **deverá observar a suficiência/insuficiência da disponibilidade de caixa relativa a cada fonte depois de deduzidas as respectivas obrigações de despesas do montante de disponibilidade financeira correspondente.**

Nesse sentido, será formulado item de comunicação dirigido ao chefe do Poder **alertando-o** acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal para verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF no âmbito das contas de governo do exercício de 2024.

Por fim, o quadro a seguir demonstra a **evolução** do resultado financeiro (**superavitário**) do município:

Evolução do Resultado Financeiro		
2020	2021	2022
2.034.708,15	28.316.939,30	35.842.232,66

Fonte: Prestação de Contas do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 209.257-4/2022 e Quadro Apuração do Superávit/Déficit Financeiro.

1.3 GESTÃO PATRIMONIAL

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos ao final do exercício:

Balanço Patrimonial Consolidado			
Descrição	Exercício Atual R\$	Descrição	Exercício Atual R\$
ATIVO CIRCULANTE	55.983.616,01	PASSIVO CIRCULANTE	6.637.669,54
CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA	47.716.039,02	OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS, PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS A PAGAR A CURTO PRAZO	3.151.668,01
CRÉDITOS A CURTO PRAZO	46.523,35	EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO	256.522,34
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A CURTO PRAZO	2.105.942,30	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR A CURTO PRAZO	1.407.208,58
INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A CURTO PRAZO	-18.795,05	OBRIGAÇÕES FISCAIS A CURTO PRAZO	6.001,75
ESTOQUES	6.133.906,39	DEMAIS OBRIGAÇÕES A CURTO PRAZO	1.816.268,86
ATIVO NÃO CIRCULANTE	65.821.636,36	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	495.982.613,84
ATIVO REALIZAVÉL A LONGO PRAZO	30.622.219,34	OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS, PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS A PAGAR A LONGO PRAZO	630.521,03
IMOBILIZADO	35.199.417,02	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR A LONGO PRAZO	3.854.022,09
		PROVISÕES A LONGO PRAZO	491.164.137,59
		DEMAIS OBRIGAÇÕES A LONGO PRAZO	333.933,13
		PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-380.815.031,01
		RESULTADOS ACUMULADOS	-380.815.031,01
TOTAL	121.805.252,37	TOTAL	121.805.252,37
Descrição	Exercício Atual R\$	Descrição	Exercício Atual R\$
ATIVO FINANCEIRO	47.720.729,10	PASSIVO FINANCEIRO	8.944.704,90
ATIVO PERMANENTE	74.084.523,27	PASSIVO PERMANENTE	499.217.395,09
TOTAL	121.805.252,37	TOTAL	508.162.099,99
SALDO PATRIMONIAL			-386.356.847,62

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 22.

Nota: verifica-se que o valor registrado no Balanço Patrimonial referente ao passivo financeiro (R\$ 8.944.704,90) apresenta-se divergente daquele apresentado no quadro de Apuração do Superávit/Déficit Financeiro (R\$ 9.049.783,64), em função dos ajustes promovidos, conforme Nota 1 daquele tópico.

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2022:

Variações Patrimoniais Quantitativas	Exercício Atual R\$
Variações Patrimoniais Aumentativas	186.779.792,42
Variações Patrimoniais Diminutivas	422.327.143,63
Resultado Patrimonial do Período	-235.547.351,21

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – Peça 150.

Somando o resultado patrimonial ao saldo do exercício anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2022:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial do exercício anterior)	-143.412.438,31
Resultado patrimonial do exercício– Superávit/Déficit	-235.547.351,21
(+) Ajustes de exercícios anteriores	14.714,51
Patrimônio líquido apurado do exercício	-378.945.075,01
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	-380.815.031,01
Diferença	1.869.956,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 209.257-4/2022, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 22.

A discrepância acima apurada (R\$1.869.956,00) ensejou a proposta de **Impropriedade e Determinação n. 1** na conclusão do relatório instrutivo¹³, posteriormente convertida em **Ressalva e Determinação n. 1** (peça 238, fl.12).

1.4 ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS AO EIXO TEMÁTICO “GESTÃO PÚBLICA”

¹³ Peça 219, fl. 16.

A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal, a transparência na gestão fiscal e os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos são os temas tratados neste item.

1.4.1 Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é um dos pilares fundamentais do exercício da função de controle, vindo em auxílio às atribuições desta Corte. No presente caso, o relatório foi apresentado e consta como peça 199 do processo.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes.

Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (peça 119), apurou que das 15 (quinze) determinações expedidas pelo Tribunal nas contas do município referentes ao exercício de 2021, dez foram consideradas cumpridas, e cinco não cumpridas, tendo o referido relatório informado, de forma satisfatória, as ações e providências adotadas para o cumprimento das determinações. Nada obstante, o fato de não terem sido cumpridas integralmente as determinações exaradas por este Tribunal na prestação de contas anterior foi motivo da **Impropriedade e Determinação n. 9** na conclusão do relatório instrutivo¹⁴, posteriormente convertida em **Ressalva e Determinação n. 9** (peça 238, fl.15).

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria (peça 200) manifesta-se favoravelmente à aprovação das contas do chefe de governo do município de Itaocara.

1.4.2 Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, deverão ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º,

¹⁴ Peça 219, fl. 64.

caput, da Lei Federal n. 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação.

Com relação às contribuições previdenciárias, o quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente repassado pelos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2022, referente a todas as unidades gestoras (exceto a Câmara Municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado:

Em R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Valor que Deixou de Ser Repassado
Do Servidor	3.957.816,08	3.957.816,08	0,00
Patronal	4.014.037,85	4.014.037,85	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – Peça 201 (fls. 114/115).

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

De acordo com o quadro anterior, constata-se que houve o repasse integral das contribuições previdenciárias ao RPPS.

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários perante o RPPS, o corpo instrutivo elaborou quadro demonstrativo dos pagamentos efetuados pelo Poder Executivo municipal no exercício:

Em R\$					
DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado	Valor Devido no Exercício em Análise (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (C=A-B)
00542/2017	31/05/2017	1.310.650,16	112.510,63	111.840,65	669,98
00543/2017	31/05/2017	1.837.328,15	255.168,87	251.094,73	4.074,14
TOTAL			367.679,50	362.935,38	4.744,12

Fonte: Cadprev – Acompanhamentos de Acordo de Parcelamento – Peças 215 e 216.

Nota 1: devido a inconsistência no Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado (Peça 201 – fl. 113), os dados do quadro acima foram extraídos do Cadprev.

Nota 2: conforme consulta ao Cadprev, as parcelas que venceriam no exercício de 2022, referentes ao Termo de Parcelamento n.º 116/2007, foram quitadas em 2020, razão pela qual tal acordo não consta do quadro acima.

Com relação ao montante de R\$ 4.744,12 referente aos termos de parcelamento, que teria deixado de ser repassado, conforme indicado acima, a instrução pontuou (peça 219, fl. 56):

Verifica-se que o Termo de Parcelamento n.º 543/2017 consta do Cadprev, contudo não foi registrado pelo município no Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS.

Esse fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 7¹⁵**.

Constata-se que o Poder Executivo **efetou** os pagamentos devidos no exercício decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS. Vale salientar que, a despeito do repasse a menor no montante de R\$4.744,12, não constam do Cadprev valores em aberto. (GRIFEI)

Semelhantemente ao estudo realizado sobre as contribuições ao RPPS municipal, foi também examinada a situação dos repasses do município ao Regime Geral de Previdência Social, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS, enviado pelo jurisdicionado:

Em R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Valor que Deixou de Ser Repassado
Do Servidor	1.220.548,53	1.220.548,53	0,00
Patronal	3.366.117,26	3.366.117,26	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias Devidas e Efetivamente Repassadas ao RGPS – Peça 201 (fls. 117/118).

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

De acordo com o quadro anterior, constata-se que houve o repasse integral da contribuição previdenciária patronal e dos servidores ao RGPS.

No que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários:

Tendo em vista o último Certificado de Regularidade Previdenciária válido (Peça 213), obtido mediante pesquisa realizada no “site”
<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>,

¹⁵ Posteriormente convertida em **Ressalva e Determinação n. 7** (peça 238, fl.15).

depreende-se que durante o exercício de 2022 o Município encontrava-se em **situação irregular** em relação aos critérios da Lei Federal n.º 9.717/98 verificados pela Secretaria de Previdência:

Número do Certificado	Data de Emissão	Data de Validade
985841-88200	28/07/2010	24/01/2011

Esse fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 6¹⁶**.

No que concerne especificamente ao RESULTADO FINANCEIRO DO RPPS – FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO, o corpo técnico assim se manifestou (peça 219, fls. 56/58):

De acordo com a análise do Relatório de Avaliação Atuarial data-base 31/12/2021 (Peça 198, fls. 01/28), verifica-se que o sistema previdenciário do Município se constitui apenas do Fundo em Capitalização, o qual será examinado para fins de análise do resultado financeiro do RPPS nas Contas de Governo Municipal.

Segundo o § 1º do artigo 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019, o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo em capitalização do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Para apuração do resultado financeiro será empregada 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.

Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário)	
Descrição	Valor (R\$)
(A) Ativos Garantidores	1.919.851,19
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	111.001.643,56
(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) - (B)	-109.081.792,37

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial – Peça 198 (fl. 17).

Descrição	Valor (R\$)
(A) Receitas previdenciárias do exercício – Segurados com benefícios já concedidos	37.334,20

¹⁶ Peça 219, fl. 54, posteriormente convertida em Ressalva e Determinação n. 6 (peça 238, fl.14).

(Contribuição de aposentados, de pensionistas e Compensação Previdenciária)	
(B) Despesas previdenciárias do exercício	1.615.317,56
(C) Déficit Financeiro do exercício (A) - (B)	-1.577.983,36
(D) Aporte para Insuficiência Financeira do exercício	0,00
(E) Resultado Financeiro (D) + (C)	-1.577.983,36

Fonte: Banco de dados da CAD-Previdência – Peça 214.

Observa-se que, para a parcela de segurados que já desfrutam de benefícios previdenciários, o RPPS apresenta, por meio de garantia de equivalência a valor presente, desequilíbrio financeiro, indicando que estão sendo utilizadas reservas dos servidores ativos, que deveriam estar sendo capitalizadas, para pagamento de aposentados e pensionistas, em desconformidade com o art. 9º, § 1º da EC n.º 103/19 c/c Lei Federal n.º 9.717/98.

Esse fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 8¹⁷**.

Ao ensejo da conclusão deste tópico acerca do sistema previdenciário municipal, o corpo técnico teceu as seguintes considerações quanto à avaliação atuarial do RPPS (peça 219, fl. 59):

O Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (Peça 198, fls. 01/28) referente ao Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.

Conforme evidenciado no relatório, o Município possui um **déficit atuarial**. Diante disso, o Poder Executivo comprovou a adoção de medidas para o equacionamento do referido déficit, encaminhando, à Peça 113, cópia da Lei Municipal n.º 1.374, de 01/07/2022, que institui o plano de amortização com os valores de aportes mensais estabelecidos na mencionada avaliação atuarial.

Constata-se ainda que o Município cumpriu o disposto no § 4º, artigo 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019, que disciplina que, presente déficit atuarial, a alíquota de contribuição previdenciária devida pelos segurados do RPPS municipal não poderá ser inferior à do RPPS da União (14%) (Peça 114).

¹⁷ Peça 219, fl. 58, posteriormente convertida em Ressalva e Determinação n. 8 (peça 238, fl.15).

1.4.3 Transparência da Gestão Fiscal

A transparência na gestão fiscal, um dos pilares sobre os quais se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se presentemente regulamentada, também, pela Lei Federal n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Com o intuito de verificar se o município está assegurando a transparência da gestão fiscal, preconizada no artigo 48 da Lei Complementar n. 101/00, o corpo instrutivo procedeu à análise quanto à divulgação, em meios eletrônicos de acesso público, das informações a seguir discriminadas, conforme informado na relação acostada à Peça 121:

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

Verifica-se, portanto, que o município está atendendo ao disposto no art. 48 da Lei Complementar Federal n. 101/00 c/c artigo 5º, inciso XXXIII, da CFRB e artigo 6º da Lei Federal n. 12.527/11.

1.4.4 Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos

Acerca do tema, o corpo instrutivo pontuou em seu relatório (peça 219, fls. 69/73):

A Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê no Art. 26 como responsabilidade do ente titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos a organização e prestação direta ou indireta desses serviços, sendo definido, no Art. 10 mesma Lei, o Distrito Federal e os Municípios como os referidos titulares.

Nesse contexto, ressalta-se que os contratos relativos à prestação dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) 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.

Dada a importância do tema, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ao elaborar as diretrizes de gestão para o Biênio 2023/2024, definiu quatro pressupostos básicos de gestão, dentre esses, o pressuposto básico número 1 trata do “*Controle Externo em Saneamento Básico*”, sendo que os serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos compõem uma das linhas de abrangência do Saneamento Básico, o que reitera a pertinência de direcionar a atuação do Controle Externo para esse aspecto.

(...)

Cumprindo esse desiderato, a Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saneamento e Meio Ambiente (CAD-Saneamento), empreendeu ao longo do exercício de 2022, ações de controle com base nos dados publicados nos portais municipais de transparência e naqueles alimentados no SIGFIS, consolidados no Painel BI Serviços de Limpeza Urbana do TCE-RJ, além de representações ativas e passivas manejadas perante essa Corte de Contas. Utilizou-se, ainda, de dados obtidos em sede de uma Auditoria de Levantamento (Processo TCE nº 222.099-5/2022), tendo por escopo o manejo de Resíduos Sólidos Urbanos por parte de todos os entes municipais sujeitos à jurisdição desta Corte de Contas.

Destas ações de controle, no que se refere ao Município de Itaocara, em consulta ao Painel BI Serviços de Limpeza Urbana do TCE-RJ e ao histórico de cadastro no SIGFIS, obtiveram-se as seguintes informações:

Objeto	Data Última Informação	Referência	Situação
SERVIÇO CONTÍNUO DE LIMPEZA DE LOGRADOUROS PÚBLICOS, E COLETA, REMOÇÃO E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	03/07/2021	Data de envio do Contrato nº001/2019, assinado em 02/01/2019	NÃO ENVIO

(...)

No caso em questão, notou-se que o último contrato enviado pelo município de Itaocara à Corte de Contas refere-se ao Contrato nº 001/19. Esse contrato estabeleceu a prestação de serviços de limpeza pública referente a coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos, da construção civil e recicláveis, até a destinação final, no âmbito do município, com vigência a partir de 02/01/2019 e data término de execução 11/12/2020.

Ocorre que, a partir de então, em análise realizada em **05/07/2023**, não se verificou cadastro no portal Sigfis de nenhum outro contrato relacionado a esse(s) objeto(s) enviado a essa Corte de Contas, lacuna que também se estende a possíveis aditivos do Contrato 001/2019.

A falta de envio de contratos pertinentes à Corte de Contas pode limitar as análises e fiscalizações adequadas, potencialmente prejudicando a transparência e o controle externo sobre as atividades da Administração Pública. Além disso, a ausência de divulgação desses contratos e aditivos pode afetar a participação da sociedade no acompanhamento das ações governamentais, comprometendo o direito à informação e ao controle social.

(...)

Nesse sentido, sendo a prestação periódica e programada desse serviço estabelecida por meio de contrato ou instrumento congênere e considerando a relevância do serviço de coleta de RSD como atividade contínua, causa estranheza a ausência do envio dos contratos relativos aos objetos correlatos a esse objeto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), fato que suscita a emissão de alerta à municipalidade, visando solicitar esclarecimentos e informações detalhadas acerca da legalidade e regularidade da contratação e execução desse serviço essencial.

Nesse íterim, importa ressaltar que o art. 2º-B da Deliberação TCE-RJ n.º 284/18, acrescido pela Deliberação TCE-RJ n.º 336/22, possibilita que o resultado de outras ações de controle desenvolvidas pelo Tribunal de Contas, inclusive relativas a atos de gestão, com potencial impacto na avaliação do desempenho da atuação governamental em suas principais áreas, englobando uma visão macro com reflexo no alcance das políticas públicas, poderá ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário, especialmente se o responsável, previamente alertado pelo Tribunal, não adotar medidas efetivas no sentido do saneamento das irregularidades.

Diante do apresentado e considerando a previsão normativa supracitada, tendo em vista a importância da publicidade para o controle social e externo, além de ser requisito para o andamento do processo licitatório, e considerando ainda o caráter essencial e contínuo do serviço de limpeza urbana, faz-se necessário emitir alerta ao atual gestor para que, persistindo o não cumprimento das decisões emanadas por esta Corte, poderá este Tribunal pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

(II)

APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Como de conhecimento convencional, existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos.

A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável. Para tal, é empregado o parâmetro denominado **Receita Corrente Líquida – RCL**, que serve como referência para a aferição dos limites com as despesas com pessoal, dívida pública, operações de crédito, dentre outras.

Nesse sentido, importante evidenciar, preliminarmente, que a RCL do Município de Itaocara, apurada com base no Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2022 (processo TCE-RJ n. 214.559-9/2023), atingiu o montante de **R\$ 132.953.244,00**.

2.1 Dívida Pública

Compete privativamente ao Senado Federal, como disposto nos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal, estabelecer os limites da dívida consolidada dos Municípios, das operações de crédito externo e interno, das concessões de garantia da União em operações de crédito e da dívida mobiliária, tendo sido editadas, nesse contexto, as Resoluções n. 40/01 e 43/01.

2.1.1 Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no Demonstrativo da Dívida Consolidada, do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2022, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução n. 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%:

Especificação	2021	2022
---------------	------	------

	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	28.250.883,60	11.768.912,10	11.758.928,00	11.475.926,80
Valor da dívida consolidada líquida	-5.221.715,00	-33.855.288,60	-37.993.531,20	-28.129.150,40
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-4,31%	-25,69%	-26,12%	-21,16%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.o 209.257-4/2022; Processo TCE-RJ n.o 214.559-9/2023 - Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

2.1.2 Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos

À luz dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou **não** terem sido contratadas operações de crédito (incluindo aquelas realizadas por antecipação de receita orçamentária – ARO), **não** terem sido concedidas garantias em operações de crédito internas ou externas, bem como **não** terem sido realizadas alienações de ativos no exercício.

2.2 GASTOS COM PESSOAL

A Constituição da República, em seu artigo 169, determinou que a despesa com pessoal dos entes da Federação não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta a matéria.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Itaocara foram resumidos pelo corpo instrutivo conforme tabela a seguir:

Descrição	2021				2022					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	46,59%	45,26%	46.598.284,36	38,45%	49.062.919,72	37,23%	53.204.759,09	36,58%	59.377.636,93	44,66%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 209.257-4/2022 e Processos TCE-RJ n.ºs 228.184-8/2022, 201.611-0/2023 e 214.559-9/2023 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Dessa forma, conclui-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo respeitaram o limite constante da alínea b do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n. 101/00 (54% da RCL).

2.3 GASTOS COM EDUCAÇÃO

No exercício de 2022, o município de Itaocara aplicou na educação um montante total de R\$ 244.168.952,82, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
29.582.778,80	28.103.404,43	23.101.737,88

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 201 (fls. 74/82) e documentação contábil comprobatória – Peça 163.

Segundo o artigo 212 da CRFB, os municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além dos impostos, financiam a educação básica municipal, dentre outros, os recursos do FUNDEB.

Destaca a instrução que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas totalizaram R\$ 63.923.056,08.

2.3.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2022:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO
ENSINO – EDUCAÇÃO BÁSICA

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	2.933.080,69	842.950,63
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	7.640.271,82	1.947.558,26
(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	736.620,61	163.652,47
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Dedução do sigfis		0,00	0,00
(h) Despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		11.309.973,12	2.954.161,36
(i) Sub total das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos			14.264.134,48
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB			
Descrição		Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$
(j) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB		9.496.343,05	2.663.269,35
(l) Dedução do sigfis		0,00	0,00
(m) Despesas com ensino da fonte FUNDEB (j-l)		9.496.343,05	2.663.269,35
(n) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB			12.159.612,40
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(o) Total das despesas com ensino (i + n)			26.423.746,88
(p) Ganho de recursos do Fundeb			586.236,50
(q) Total das despesas registradas como gasto em educação (o-p)			25.837.510,38
(r) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)			0,00
(s) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)			2.954.161,36
(t) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)			1.784.890,02
(u) Restos a Pagar pagos do exercício anterior			16.190,20
(v) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (q – r – s – t + u)			21.114.649,20
(x) Receita resultante de impostos			63.923.056,08
(z) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (v/x x 100)			33,03%

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 201 (fls. 74/82) e documentação contábil comprobatória – Peça 163; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145; Transferências STN Fundeb – Peça 206; Relação e Declaração de Inexistência de Cancelamentos de RP, respectivamente, nas fontes Impostos e Transferências de Impostos – Peça 63 e Fundeb – Peça 75 e 76; Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 180; Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos – Peça 166; Documentação comprobatória da disponibilidade financeira e obrigações na fonte Fundeb em 31/12/2022 – Peças 163 (fls. 10/12 e 18), 173, 174 e 176; e Relatório Analítico Educação – Peça 205.

Nota 1: as despesas com a alimentação na fonte Impostos e Transferências de Impostos correspondem ao ensino fundamental, conforme informado pelo município (Peça 201, fl. 74), motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 2 (linha “p”): após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido, conforme será abordado no item ‘6.2.2 – Do resultado entre o recebimento e contribuições ao Fundeb’.

Nota 3 (linha “r”): embora tenha ocorrido cancelamento de restos a pagar de exercício anterior (2021) na fonte Impostos e Transferências de Impostos, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas (R\$10.275,00), o município, ainda assim, cumpriria o limite mínimo naquele exercício.

Nota 4 (linha “s”): o município inscreveu restos a pagar processados (R\$2.310.135,20) e não processados (R\$644.026,16) na fonte Impostos e Transferências de Impostos, não comprovando disponibilidade financeira, conforme respectivo Balancete. Vale salientar que tal Balancete apresenta inconsistências, sobretudo na evidência de restos a pagar em seu passivo financeiro, sem que tais inconsistências alterem, contudo, o mérito quanto à ausência de disponibilidade antes da inscrição dos restos a pagar do exercício. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em educação para fins do limite.

Nota 5 (linha “t”): de acordo com a execução orçamentária registrada no Relatório Geral (Peça 201, fls. 74/82) e comprovada às Peças 163 (fls. 10/12 e 18) e 171, o município inscreveu restos a pagar processados na fonte Fundeb no montante de R\$2.663.269,35, não comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme documentação comprobatória às Peças 173, 174 e 176. Vale salientar que o Balancete acostado à Peça 172 apresenta flagrante inconsistência, uma vez que evidencia um montante de restos a pagar em seu passivo financeiro de apenas R\$99.546,98, valor bem inferior aos restos inscritos só no exercício de 2022, razão pela qual não foi utilizado na mencionada apuração de disponibilidade antes da inscrição dos restos a pagar do exercício. Dessa forma, não foi considerado este montante inscrito sem a respectiva disponibilidade financeira como despesas em educação para fins de limite.

Nota 6 (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. Vale salientar que, embora a relação à Peça 180 evidencie o montante pago de R\$45.146,05, verificou-se na respectiva Prestação de Contas (Proc. TCE-RJ n.º 209.257-4/22) que apenas R\$16.190,20 não tinham sido, de fato, considerados como despesas em educação naquele exercício.

Conclui-se, assim, que a partir dos números apresentados e das verificações possíveis, o Município de Itaocara **efetuiu aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino conforme o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências)**.

Destaca o corpo instrutivo que nas prestações de contas dos exercícios de 2020 e 2021 – processos TCE-RJ n.s 211.777-8/21 e 209.257-4/22 **foi constatado o cumprimento do limite mínimo constitucional em educação**.

No que concerne ao **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**, relativo ao exercício de 2021, o corpo técnico informa que o município de Itaocara **não atingiu** as metas previstas nas etapas referentes à 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano, fato que ensejou **Recomendação** na conclusão do relatório instrutivo (peça 219, fl. 30):

RESULTADOS DO IDEB – Exercício de 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
5,7	6,8	84%	70	5,6	6,4	88%	49

Fonte: Ministério da Educação e Cultura e banco de dados da SUB-CONTAS.

2.3.2 FUNDEB

A Emenda Constitucional n. 53, de 20 de dezembro de 2006, dentre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica. Posteriormente, o FUNDEB foi regulamentado pela Lei Federal n. 11.494, de 20/07/2007, com vigência definida para o período 2007-2020.¹⁸

Por meio da EC n. 108, de 27 de agosto de 2020, o Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública, e encontra-se regulamentado pela Lei Federal n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Nova Lei do Fundeb), com alterações pela Lei Federal n. 14.276/21. Em face dessa nova regulamentação, o Fundeb passou a contar com três modalidades de complementação da União, a saber:

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

b) complementação VAAT (Valor Anual Total por Aluno) - no mínimo, 10,5% em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno, referido no inciso VI do *caput* do artigo 5º da Lei Federal n. 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; e

c) complementação VAAR (Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento) 2,5% nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de

¹⁸ Revogada pela Lei n. 14.113/2020.

indicadores a serem definidos de atendimento e da melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Conforme demonstrativo das receitas do Fundeb (peça 219, fl.31), no exercício de 2022, o município de Itaocara não recebeu recursos oriundos das complementações citadas (VAAF, VAAT e VAAR).

a) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo referentes a 2021

O artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb), estabelece que o máximo de 10% dos recursos do FUNDEB poderia ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos. Para que fosse possível tal aplicação, havia a necessidade da abertura de um crédito adicional ao orçamento, tendo como fonte de recurso o *superávit* financeiro dos valores do fundo.

A aferição desse preceito consta do relatório instrutivo (peça 219, fl.35), nos seguintes termos:

Conforme verificado na prestação de contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 209.257-4/22), a conta Fundeb registrou ao final daquele exercício um superávit financeiro de R\$1.282.439,89, de acordo com o respectivo Balancete encaminhado pela Prefeitura.

Constata-se, ainda, que o valor de R\$1.283.461,19 foi utilizado no exercício de 2022, por meio da abertura de crédito adicional, no 1º quadrimestre (Peças 80 e 178), de acordo, portanto, com a regra insculpida no § 3º, artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb).

Saliente-se que a diferença de R\$1.021,30 entre o valor do crédito aberto e o superávit financeiro registrado na prestação de contas do exercício anterior indica descontrole na gestão do fundo, devendo seu efeito ser considerado quando da apuração do limite mínimo a ser aplicado no exercício sob exame.

Dessa forma, constatada a existência de superávit financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo de aplicação dos recursos no exercício de 2022 será efetuado com a dedução desse valor do total das despesas empenhadas.

b) Valores do FUNDEB em 2022 – contribuições e transferências recebidas

Comparando os valores destinados pelo município ao fundo, com aqueles recebidos do fundo, após a repartição dos recursos, em função do número de alunos da rede de ensino local, verificam-se os seguintes montantes:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	11.074.559,92
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	10.488.323,42
Diferença (ganho de recursos)	586.236,50

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145 e Transferências STN Fundeb – Peça 206.

c) Total dos recursos do fundo em 2022

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2022 foi o seguinte:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
A - Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos	11.074.559,92
A.1 - Principal	11.074.559,92
A.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
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
Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C)	11.074.559,92

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145 e Transferências STN Fundeb – Peça 206.

Com relação às receitas que compuseram o FUNDEB no exercício de 2022, o corpo instrutivo teceu as seguintes considerações (peça 219, fl. 32):

Não foi possível identificar a receita dos rendimentos de aplicação financeira dos recursos do Fundeb nos demonstrativos contábeis (Anexos 2 e 10 da Lei n.º 4.320/64 – Peças 15 e 145) e fiscais (Anexo 8 do RREO 6º bimestre – Proc. TCE-RJ n.º 214.552-1/23), tampouco nos dados constantes do Relatório Geral (Peça 201, fl. 33), não havendo menção, ainda, no parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social - CACS FUNDEB (Peça 77) ou no Relatório do Controle Interno (Peça 199).

Considerando que os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal do Fundo, nos termos do § único do artigo 24 da Lei n.º 14.113/20, a omissão dessa informação será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 3¹⁹**.

d) Critérios de aferição de despesas com o FUNDEB

d.1) Despesas totais

A Lei Federal n. 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. Em princípio, devem ser aplicados todos os recursos recebidos no próprio exercício. 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. Desse modo, **a aplicação anual mínima deve ser de 90% daquela receita.**

O quadro a seguir demonstra o valor total das despesas empenhadas no exercício, com recursos do Fundeb, acrescidos do resultado das aplicações financeiras, em face do que dispõe o artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20:

¹⁹ Posteriormente convertida em Ressalva e Determinação n. 3 (peça 238, fl.13).

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB

Descrição		Valor - R\$
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)		11.074.559,92
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	12.159.612,40	
(C) Superávit financeiro do Fundeb no exercício anterior	1.283.461,19	
(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	0,00	
(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B - C - D - E)		10.876.151,21
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)		98,21%
(H) Saldo a empenhar no exercício seguinte		198.408,71

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145, Despesas Empenhadas – Peça 201 (fl. 89), Relatório Analítico Educação – Peça 205, Declaração de inexistência de cancelamentos de RP – Fundeb – Peças 75 e 76 e Prestação de Contas do exercício anterior.

Nota (item C - Superávit Financeiro): corresponde ao valor do superávit financeiro do exercício anterior efetivamente utilizado pelo município para a abertura de crédito adicional em 2022, salientando-se que tal montante foi maior que o saldo a empenhar apurado naquela prestação de contas, o que indica descontrole na gestão dos recursos, devendo ser este o valor a ser deduzido da aplicação de recursos do corrente exercício.

Diante disso, em conclusão, verifica-se que foi atendida a norma do parágrafo 3º do artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, relativamente à aplicação mínima de 90% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2022.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Conforme disposto no artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20, o município deve aplicar, no mínimo, 70% do total dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo os referentes à complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço. São considerados profissionais da educação básica aqueles definidos no inciso II do § 1º do artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20 c/c a Lei Federal n. 14.276/21, a saber: 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 profissional de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

Demonstro, no quadro a seguir, as aplicações de recursos no pagamento da remuneração profissionais da educação básica, efetuados pelo município em 2022:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)	11.074.559,92
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	10.437.977,94
(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)	10.437.977,94
(F) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (E/A)x100	94,25%

Fonte: Despesas realizadas com Fundeb – Peça 201 (fl. 89) e documentação contábil comprobatória – Peça 171; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145; Declaração de Inexistência de Cancelamentos de RP referente à parcela Fundeb 70% – Peça 76 e Transferências STN Fundeb – Peça 206.

Nota (linha B): do total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica (R\$11.721.439,13), foi deduzido o montante de R\$1.283.461,19 referente ao superávit financeiro do exercício anterior, utilizado integralmente em despesas com a valorização dos profissionais da educação básica – Fundeb 70% (Peças 80 e 178).

Conforme se observa, o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20 c/c a Lei Federal n. 14.276/21, tendo aplicado **94,25%** destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais da educação.

e) Resultado financeiro para 2023

Com o objetivo de verificar a existência de recursos suficientes para promover a abertura de crédito adicional referente ao saldo a empenhar no exercício seguinte, a disponibilidade financeira na conta Fundeb ao fim do exercício foi aferida pelo corpo instrutivo no quadro a seguir (peça 219, fl. 37):

Resultado Financeiro do Fundeb	
Descrição	Valor - R\$
(A) Déficit na conta Fundeb no exercício	-1.784.890,02
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	198.408,71
(C) Resultado apurado (A - B)	-1.983.298,73

Fonte: Quadro auxiliar das disponibilidades financeiras e extrato bancário – Peças 173 e 174, fls. 42/45 (ativo financeiro); Execução orçamentária na fonte Fundeb - Relatório Geral (Peça 201, fls. 74/82) e documentação contábil comprobatória - Peças 163 (fls. 10/12 e 18) e 171 (passivo financeiro – restos a pagar); Relação de consignações – Peça 176 (passivo financeiro – consignações); e quadro do tópico '6.2.3.2.2 – Do cálculo da aplicação mínima legal'.

O **resultado deficitário** apurado (R\$ 1.983.298,73), **motivou a Irregularidade e Determinação n. 2 no relatório instrutivo, com a qual o Parquet de Contas concordou** (peça 222, fl.35). Confira-se a manifestação da instância instrutiva:

Vale salientar que o Balancete acostado à Peça 172, bem como a relação de restos a pagar supostamente existentes em 31/12/2022 à Peça 175, apresentam flagrante inconsistência, uma vez que evidenciam um montante de restos a pagar de apenas R\$99.546,98, valor bem inferior aos restos inscritos decorrentes da execução orçamentária registrada no Relatório Geral (Peça 201, fls. 74/82) e comprovada à Peça 163, fls. 10/12 e 18, e Peça 171 (R\$2.663.269,35), razão pela qual não foi utilizado na presente apuração.

Reproduz-se a seguir, à guisa de elucidação, o Balancete de Verificação do Fundeb em 31/12/2022, a partir da documentação suporte constante dos autos, citada no quadro anterior:

Balancete Contábil de Verificação em 31/12/2022 Fundeb – Ajustado (R\$)			
Ativo Financeiro		Passivo Financeiro	
Disponibilidades – Conta Banco do Brasil n.º 18605-8	957.898,73	Restos a Pagar de Exercícios Anteriores	-
		Consignações	79.519,40
		Restos a Pagar Processados do Exercício	2.663.269,35
		Restos a Pagar Não Processados do Exercício	-
DÉFICIT	1.784.890,02		
Total	2.742.788,75	Total	2.742.788,75

Verifica-se, pois, que a conta Fundeb apresentou, em 31 de dezembro, saldo insuficiente para cobrir o montante dos recursos do fundo não aplicados no exercício e que, com fulcro no § 3º, art. 25 da Lei n.º 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb), deverão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

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

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

Adicionalmente, o montante de **R\$1.983.298,73** deverá ser **ressarcido** à conta do Fundeb, seja para restituir a parcela de recursos do Fundo para a qual não houve a comprovação de sua efetiva aplicação no exercício (**R\$198.408,71**), seja para se resgatar o equilíbrio financeiro da conta (**R\$1.784.890,02**), que não deve apresentar saldo negativo, posto que gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino que excedam as disponibilidades do Fundeb devem ser empenhados com fonte ordinária de recursos.

Tal fato será objeto de **Comunicação** ao responsável pelo Controle Interno do município, para que comprove, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo ressarcimento do recurso à conta do Fundeb, alertando-o, desde já, de que o não atendimento autoriza, a juízo de critérios de oportunidade, materialidade e seletividade das fiscalizações no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo, a abertura de processo de Procedimento Autônomo para apuração de responsabilidades.

Como determinam as normas internas desta Corte, foi aberto prazo para a apresentação de razões de defesa. Em atendimento, o responsável apresentou justificativas (doc. n. 23.479-2/2023, peças 229, 231, 232 e 233), cujo teor foi acolhido pelas instâncias instrutivas, cabendo destacar a seguinte análise efetuada pela CSC-MUNICIPAL (peça 238, fls. 5/10):

Manifestação Escrita (Peça 229):

Primeiramente informa que total de recursos que teriam sido recebidos pelo município a título de FUNDEB em 2022, teriam alcançado o montante de R\$ 11.074.559,92, e que os recursos provenientes do exercício anterior (2021), teriam sido utilizados no exercício de 2022, com a abertura de créditos especiais por superávit financeiro, e teriam consignado o montante de R\$ 1.283.461,19.

Afirma ainda que o total de despesas empenhadas e liquidadas no exercício de 2022 teria alcançado o montante de R\$ 10.876.151,21, excluído o montante de 2021, que teria sido integralmente empenhado, liquidado e pago. Aduz ainda que o valor total pago teria sido de R\$10.776.604,23, o que resultaria no montante de R\$ 99.546,98 de restos a pagar processados.

Apresenta os balanços analítico financeiros e a listagem de empenhos (Peça 233) que comprovariam os valores alegados: despesas empenhadas, liquidadas e pagas, referentes ao superávit financeiro de 2021 (Peça 231); despesas empenhadas, liquidadas e pagas, bem como, o valor de restos a pagar de 2022 (Peça 232);

Conclui então, que teria sido alcançado o percentual de 98,21% de aplicação dos recursos, restando o saldo a empenhar no exercício seguinte no montante de R\$ 198.408,71.

Alega que os valores informados no e-TCE, assim como os documentos enviados que apresentariam o montante de recursos pagos de R\$ 9.496.343,05, teriam sido preenchidos equivocadamente, uma vez que não teriam sido consideradas as consignações pagas no exercício.

Deste modo, o total pago no exercício teria sido de R\$ 12.060.065,42 que seria a soma dos valores apontados nas peças 231 e 232, descritos no quadro a seguir:

DESPESA REALIZADA COM RECURSOS DO FUNDEB - 2022								
EMPENHADA			LIQUIDADA			PAGA		
2022	Superávit	Total	2022	Superávit	Total	2022	Superávit	Total
10.876.151,21	1.283.461,19	12.159.612,40	10.876.151,21	1.283.461,19	12.159.612,40	10.776.604,23	1.283.461,19	12.060.065,42

Os recursos disponíveis no final de 2022, na fonte Fundeb, teriam sido de R\$ 957.898,73. Deste modo, o balancete de verificação do Fundeb atualizado seria conforme quadro a seguir:

ATIVO FINANCEIRO		PASSIVO FINANCEIRO	
Disponibilidades – Conta Banco do Brasil n.º 18605-8	957.898,73	Restos a Pagar de Exercícios Anteriores	0,00
		Consignações	79.519,40
		Restos a Pagar Processados do Exercício	99.546,98
		Restos a Pagar não Processados do Exercício	0,00
		Superávit	778.832,35
Total	957.898,73	Total	957.898,73

Deste modo, de acordo com o balancete apresentado, o superávit seria de R\$ 778.832,35 e sendo o saldo a empenhar no exercício seguinte de R\$ 198.408,71, resultaria em um superávit apurado do Fundeb de R\$ 580.423,64, o que teria o condão de sanear a irregularidade apontada.

Análise:

O jurisdicionado, ao apresentar o balancete corrigido, com os valores atualizados do superávit apurado, bem como a documentação que comprova que a despesa paga com Fundeb, anteriormente indicada, não estava considerando o montante descontado de consignações (Peças 231/233), já pagas, modificando o valor de restos a pagar do exercício, foi capaz de corrigir a irregularidade apontada.

(...)

Resultado Financeiro do Fundeb	
Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb no exercício	778.832,35
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	198.408,71
(C) Resultado apurado (A - B)	580.423,64

Fonte: Defesa apresentada – Peça 229; Quadro auxiliar das disponibilidades financeiras e extrato bancário – Peças 173 e 174, fls. 42/45 (ativo financeiro); Relação de Restos a Pagar – Peça 175 (Passivo financeiro – restos a pagar); Relação de consignações – Peça 176 (passivo financeiro – consignações); e quadro do tópico ‘6.2.3.2.2 – Do cálculo da aplicação mínima legal’.

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

Conclusão:

Dessa forma, a referida irregularidade será **desconsiderada** na conclusão deste relatório, assim como a proposta de ressarcimento sugerida nos itens de comunicação II e III (fls. 81/82 da Peça 219).

Como visto, em face da apresentação de documentação suporte às razões de defesa, constituída pela relação de despesas empenhadas, liquidadas e pagas, referentes ao superávit financeiro de 2021 (peça 231), relação de despesas empenhadas, liquidadas e pagas e de restos a pagar de 2022 (peça 232), bem como de balanços analítico financeiros e a listagem de empenhos (peça 233), o corpo técnico entendeu que as justificativas deveriam ser acolhidas, considerando que, refeitos os cálculos, a conta Fundeb apresentou saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundeb não aplicados no exercício. **Em face disso, a irregularidade apontada em seu primeiro relatório foi desconsiderada, sendo este também o entendimento do Parquet de Contas** (peça 241, fl.5).

Ante o exposto, estou de acordo com o entendimento do corpo instrutivo e do *Parquet* de Contas e **entendo que a irregularidade pode ser afastada.**

Cabe destacar que em face da apresentação de defesa por parte do jurisdicionado, alguns números que integravam a análises referentes ao cálculo das despesas realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino (tópico 2.3.1 do voto) sofreram modificações (itens “t” e “v” do quadro de apuração), o que motivou seu reexame por parte do corpo técnico, como segue:

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO
ENSINO – EDUCAÇÃO BÁSICA**

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS

Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$	RP processado e RP não processado s R\$
(a) Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental	2.933.080,69	842.950,63
(b) Educação infantil	365 - Ensino infantil	7.640.271,82	1.947.558,26
(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	736.620,61	163.652,47
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Dedução do sigfis		0,00	0,00
(h) Despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		11.309.973,12	2.954.161,36
(i) Sub total das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos			14.264.134,48

FONTE DE RECURSOS: FUNDEB

Descrição	Despesa Paga R\$	RP processado e RP não processado s R\$
(j) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	12.060.065,42	99.546,98
(l) Dedução do sigfis	0,00	0,00
(m) Despesas com ensino da fonte FUNDEB (j-l)	12.060.065,42	99.546,98
(n) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB		12.159.612,40

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE

(o) Total das despesas com ensino (i + n)	26.423.746,88
(p) Ganho de recursos do Fundeb	586.236,50
(q) Total das despesas registradas como gasto em educação (o-p)	25.837.510,38
(r) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00
(s) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	2.954.161,36
(t) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)	0,00
(u) Restos a Pagar pagos do exercício anterior	16.190,20
(v) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (q - r - s - t + u)	22.899.539,22
(x) Receita resultante de impostos	63.923.056,08
(z) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (v/x x 100)	35,82%

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 201 (fls. 74/82), defesa apresentada – Peça 229 e documentação contábil comprobatória – Peças 163 e 231/233; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145; Transferências STN Fundeb – Peça 206; Relação e Declaração de Inexistência de Cancelamentos de RP, respectivamente, nas fontes Impostos e Transferências de Impostos – Peça 63 e Fundeb – Peça 75 e 76; Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 180; Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos – Peça 166; Balancete Fundeb em 31/12/2022 – Peça 229, fl. 8; e Relatório Analítico Educação – Peça 205.

Nota 1: as despesas com a alimentação na fonte Impostos e Transferências de Impostos correspondem ao ensino fundamental, conforme informado pelo município (Peça 201, fl. 74), motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 2 (linha “p”): após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido, conforme será abordado no item ‘6.2.2 – Do resultado entre o recebimento e contribuições ao Fundeb’.

Nota 3 (linha “r”): embora tenha ocorrido cancelamento de restos a pagar de exercício anterior (2021) na fonte Impostos e Transferências de Impostos, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas (R\$10.275,00), o município, ainda assim, cumpriria o limite mínimo naquele exercício.

Nota 4 (linha “s”): o município inscreveu restos a pagar processados (R\$2.310.135,20) e não processados (R\$644.026,16) na fonte Impostos e Transferências de Impostos, não comprovando disponibilidade financeira, conforme respectivo Balancete. Vale salientar que tal Balancete apresenta inconsistências, sobretudo na evidência de restos a pagar em seu passivo financeiro, sem que tais inconsistências alterem, contudo, o mérito quanto à ausência de disponibilidade antes da inscrição dos restos a pagar do exercício. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em educação para fins do limite.

Nota 5 (linha “t”): o município inscreveu restos a pagar não processados na fonte Fundeb, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete (Peça 229, fl. 8). Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar como despesas em educação para fins de limite.

Nota 6 (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. Vale salientar que, embora a relação à Peça 180 evidencie o montante pago de R\$45.146,05, verificou-se na respectiva Prestação de Contas (Proc. TCE-RJ n.º 209.257-4/22) que apenas R\$16.190,20 não tinham sido, de fato, considerados como despesas em educação naquele exercício.

Desta forma, constata-se que o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado **35,82%**²⁰ das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Destaco, por fim, que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (peça 77), sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I do § 2º do artigo 33 da Lei Federal n. 14.113/20, concluiu pela aprovação das contas.

2.4 GASTOS COM SAÚDE

A Lei Complementar n. 141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição da República, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu, ainda, quais as despesas são consideradas para tais fins.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2022, com as receitas definidas na Lei Complementar n. 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (peça 219, fl. 43):

²⁰ Percentual superior aos 33,03% inicialmente apurados pelo corpo instrutivo à fl. 28 da peça 219.

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	63.923.056,08
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.175.455,18
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	61.747.600,90
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas Pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	19.831.611,80
(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)	19.831.611,80
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	32,12%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145, 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 187, Relatório Analítico Saúde – Peça 207 e Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro – Peças 208/210.

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 07/07/2022, 09/09/2022 e 08/12/2022. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro. Vale salientar que, do crédito ocorrido no dia 09/09/2022, **apenas R\$174.910,33** se refere à parcela prevista no aludido dispositivo, calculada nos termos do Comunicado EC n.º 112/2021, emitido pela STN.

Conclui-se, assim, que a partir dos números apresentados e das verificações possíveis, **o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar n. 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).**

Contudo, a instrução registrou a seguinte inconsistência, relativa às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município (peça 219, fl. 40):

Descrição	Valor -R\$
Sigfis	37.716.923,90
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	37.569.597,32
Diferença	147.326,58

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 144 e Relatório Analítico Saúde – Peça 207.

Observa-se que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, diverge do valor registrado contabilmente na função 10 – Saúde.

Esse fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 4²¹**.

A instrução informa, também, que o Conselho Municipal de Saúde, por meio de parecer (peça 188), opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n. 8.080/90, c/c § 1º artigo 36 da Lei Complementar n. 141/12.

Em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n. 141/12, o Executivo Municipal realizou audiências públicas em que o gestor do SUS no município apresentou relatório referente ao quadrimestre anterior, tendo o corpo instrutivo sumarizado toda a situação no quadro a seguir:

PERÍODO AVALIADO	AUDIÊNCIAS PREVISTAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	SITUAÇÃO AUDIÊNCIAS	COMPROVANTES DE CHAMAMENTO
3º quadrimestre do exercício anterior	Fevereiro	Março	Comprovada fora do prazo	Não encaminhado
1º quadrimestre do exercício	Maio	Agosto	Comprovada fora do prazo	Não encaminhado
2º quadrimestre do exercício	Setembro	Setembro	Comprovada	Não encaminhado

Fonte: Atas das Audiências Públicas – Peças 92, 93 e 94.

Nota: Foram encaminhados, às Peças 95 e 189, comprovantes referentes às audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais (art. 9º da LC 101/00), e não os referentes às audiências promovidas pelo gestor do SUS no município (art. 36 da LC 141/12).

Verifica-se que o Executivo Municipal realizou audiências públicas referentes às ações e serviços públicos de saúde em períodos diversos daqueles estabelecidos no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, bem como não encaminhou nenhum dos comprovantes de chamamento, fatos que motivaram a **Impropriedade e Determinação n. 5²²** na conclusão do relatório instrutivo.

²¹ Posteriormente convertida em Ressalva e Determinação n. 4 (peça 238, fl.13).

²² Peça 219, fl. 44, posteriormente convertida em Ressalva e Determinação n. 5 (peça 238, fl.14).

2.5 REPASSES AO PODER LEGISLATIVO – ARTIGO 29-A DA CRFB

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 29-A, que o repasse à Câmara Municipal, em montante superior aos limites definidos no citado dispositivo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária, constitui crime de responsabilidade do Prefeito municipal.

Assim, considerando o preceito constitucional, verifica-se o seguinte limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo:

LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO

Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2021	Valor (R\$)
(A) Receitas Tributárias (Tributos diretamente arrecadados)	
1112.01.00 – ITR diretamente arrecadado	0,00
1112.02.00 – IPTU	1.224.691,86
1112.04.00 – IRRF	2.393.343,31
1112.08.00 – ITBI	381.920,20
1113.05.00 – ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	2.750.826,39
Outros Impostos	0,00
1120.00.00 – Taxas	1.356.060,36
1130.00.00 – Contribuições de Melhoria	1.110,02
Receita de Bens de Uso Especial (cemitério, mercado municipal, etc.)	0,00
Subtotal (A)	8.107.952,14
(B) Transferências	
1721.01.02 – FPM	20.471.342,67
1721.01.05 – ITR	20.214,83
1721.01.32 – IOF-OURO	0,00
1721.36.00 – ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 – ICMS	28.395.864,84
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 – IPVA	2.624.049,91
1722.01.04 – IPI - Exportação	817.841,27
1722.01.13 – CIDE	16.498,57
Subtotal (B)	52.345.812,09
(C) Dedução das contas de receitas	0,00

(D) Total das receitas arrecadadas (A + B - C)	60.453.764,23
(E) Percentual previsto para o município	7,00%
(F) Total da receita apurada (D x E)	4.231.763,50
(G) Gastos com inativos	136.329,68
(H) Limite máximo para repasse do Executivo ao Legislativo em 2022 (F + G)	4.368.093,18

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior – Peça 115 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 30.

Nota 1: 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 n.º 216.281-7/2019.

Nota 2: número de habitantes, conforme IBGE *apud* Decisão Normativa TCU n.º 196/21 – Peça 217 (23.211 habitantes).

O corpo instrutivo destacou, também, as alterações no cálculo do limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo introduzidas pela Emenda Constitucional n. 109, de 15/03/2021:

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

Art. 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:

[...]

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 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, será expedida **Comunicação** aos Gestores ao final deste relatório.

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

R\$		
Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido	Repasse recebido acima do limite
4.368.093,18	4.368.015,47	0,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – Peça 35.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

O valor repassado à Câmara Municipal foi igual ao montante previsto no orçamento final do Poder Legislativo (R\$ 4.368.015,47), **observando** o preconizado no inciso III, § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

2.6 APLICAÇÕES DOS RECURSOS PROVENIENTES DE ROYALTIES

Como de conhecimento geral, os recursos provenientes de *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente federativo (artigo 8º da Lei Federal n. 7.990/1989), excetuando-se aquelas dívidas com a União e suas entidades e o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal n. 12.858/2013). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal n. 10.195/2001).

Mais recentemente, a Lei Federal n. 13.885/2019, que regulamentou a transferência da União para os municípios das receitas de *royalties* decorrentes da cessão onerosa prevista na Lei Federal n. 12.276/2010, estabeleceu que tais recursos devem ser destinados, alternativamente, para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimentos.

A seu turno, em decisão de 13/07/2022, nos autos do Processo TCE-RJ n. 209.516-6/21 (Consulta), este Tribunal firmou entendimento acerca da utilização de recursos de *royalties* para pagamento de despesas com pessoal e previdenciárias, tais como: aporte, alíquota complementar, parcelamentos e alíquota patronal, revogando, ainda, a tese proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n. 219.143-9/06 (no sentido de que a contribuição patronal para o RPPS poderia ser custeada com recursos de *royalties*), nos seguintes termos, *in verbis*:

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

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

[...]

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

No tocante ao **item 2.4** da decisão retromencionada, embora não se tenha estabelecido um marco temporal para incidência de seus efeitos na análise das Contas de Governo, o Pleno desta Corte assim o fez em decisão de 05/10/2022, quando da emissão de parecer prévio das Contas de Governo do Município de Cabo Frio do exercício de 2021, Processo TCE-RJ n. 208.708-6/22, oportunidade na qual emitiu alerta aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais jurisdicionados de que o impacto será analisado a partir do exercício de 2024.

Ademais, ainda nos autos do Processo TCE-RJ n. 208.708-6/22, revisitando o entendimento acerca da matéria, este Tribunal proferiu nova decisão no sentido de que as participações especiais (PE) não devem se sujeitar às vedações do art. 8º da Lei n. 7.990/89, nos seguintes termos:

V – COMUNICAÇÃO aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais jurisdicionados deste Tribunal, dando-lhes ciência da decisão desta Corte proferida nos autos do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21 e da **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 art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, **não devem serem caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações**, nos termos propostos neste voto.

Face ao exposto, considerando que a não observância das regras de utilização de recursos de *royalties* enseja erro grosseiro de gestão, repercutindo no mérito do Parecer Prévio das Contas de Governo do chefe do Poder Executivo, entende-se razoável que seja reiterada a **Comunicação** aos responsáveis acerca das recentes decisões plenárias nos autos dos Processos TCE-RJ n. 209.516-6/21 e n. 208.708-6/22.

Prosseguindo, a partir da análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas de *royalties* recebidas pelo ente municipal em 2022:

Receitas de *Royalties* e Participações Especiais (PE)

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			26.270.399,77
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		26.270.399,77	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	26.270.399,77		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	0,00		
II – Transferência do Estado			3.850.398,49
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			30.120.798,26
V – Aplicações financeiras			0,00
VI – Total das receitas (IV + V)			30.120.798,26

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 145.

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

Nota 2: não foi possível aferir o valor do rendimento das aplicações financeiras (linha V), uma vez que o município não evidencia tal receita de forma analítica em seu demonstrativo contábil.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução:

Despesas Custeadas com Recursos de Compensações Financeiras		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		22.902.081,17
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	22.902.081,17	
II - Despesas de capital		1.326.298,12
Investimentos	1.326.298,12	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização da dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		24.228.379,29

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 201 (fl. 106) e documentação contábil comprobatória – Peça 191.

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o município não aplicou recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas. Além disso, o documento constante da peça 197, informa que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social.

2.6.1 Aplicações dos recursos dos *Royalties* decorrentes da Lei Federal n. 12.858/2013

A Lei Federal n. 12.858, de 09 de setembro de 2013, dispõe que do total das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais, oriundos de contratos de exploração de petróleo da camada do pré-sal, assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, **75% (setenta e cinco por cento) deverão ser aplicadas na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde**, conforme § 3º do

artigo 2º da norma mencionada. Ressalte-se que tais recursos devem ser aplicados em acréscimo aos percentuais mínimos obrigatórios de gastos com educação e saúde, previstos na Constituição da República.

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

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

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

Nesse sentido, será sugerida **Comunicação** na conclusão de meu voto, para que o gestor seja alertado quanto à referida decisão, salientando ainda que, embora esta se restrinja expressamente à parcela dos *royalties* previstos na Lei n.º 12.858/13 destinada à educação (75%), entende-se que alguns aspectos com reflexo nas Prestações de Contas de Governo devem ser estendidos à parcela destinada à saúde (25%).

A esse respeito, deve-se observar para a parcela de 25% a ser destinada à saúde a metodologia de apuração para fins de verificação da aplicação dos recursos no exercício e, ainda, que o percentual deve ser preferencialmente aplicado no exercício de seu ingresso, admitindo-se, em caráter eventual, a aplicação parcial em outro exercício financeiro, de que decorrem providências a serem adotadas pelo ente beneficiário, a saber: i) o uso de código de fonte *royalties* da Saúde (25%) para o registro contábil preciso da apropriação dos ingressos desta receita; ii) a escrituração da disponibilidade de caixa dos recursos da

fonte *royalties* da Saúde em registro próprio e iii) movimentação em conta bancária específica, para viabilizar a identificação do montante vinculado à despesa obrigatória.

Nesse sentido, farei constar de meu voto uma **determinação** à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, no sentido de que realize um acompanhamento dos saldos não aplicados dos recursos de *royalties* oriundos da Lei Federal n. 12.858/13 nas áreas de educação e saúde.

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos citados percentuais de recursos de *royalties* referentes ao exercício de 2022:

Aplicação de Recursos Conforme Lei Federal n.º 12.858/13	
DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Recursos Recebidos no exercício	6.059.172,93
(B) Parcela a ser Aplicada na Saúde – 25,00% (A x 0,25)	1.514.793,23
(C) Parcela a ser Aplicada na Educação – 75,00% (A x 0,75)	4.544.379,70
DESPESAS COM SAÚDE	
(D) Despesas pagas	1.053.639,52
(E) Restos a pagar processados e não processados, com disponibilidade de caixa	282.777,78
(F) Total das despesas consideradas em saúde = (D + E)	1.336.417,30
(G) Percentual dos recursos de <i>royalties</i> pré-sal aplicado em gastos com saúde (F/A)	22,06%
DESPESAS COM EDUCAÇÃO	
(H) Despesas pagas	200.746,61
(I) Restos a pagar processados e não processados, com disponibilidade de caixa	88.169,61
(J) Total das despesas consideradas em educação = (H + I)	288.916,22
(L) Percentual dos recursos de <i>royalties</i> pré-sal aplicado em gastos com educação (J/A)	4,77%

Fonte: ANP – Peça 211, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça 193 e documentação contábil comprobatória – Peça 194.

Nota: o município inscreveu restos a pagar processados e não processados na execução das despesas com saúde e educação, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme respectivos balancetes. Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar no quadro acima.

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou 22,06% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n. 12.858/13 na saúde e apenas 4,77% na educação, **não atendendo integralmente** ao disposto no § 3º do artigo 2º da mencionada legislação.

2.6.2 Aplicações dos recursos dos *Royalties* decorrentes da Lei Federal n. 13.885/19

A Lei Federal n. 13.885/19 estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do artigo 1º da Lei Federal n. 12.276/10 (cessão onerosa à Petrobrás em áreas não concedidas localizadas no horizonte geológico denominado pré-sal).

Segundo o artigo 1º, inciso III, da Lei Federal n. 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, nos termos do artigo 1º, § 3º, do aludido diploma legal.

Conforme informações extraídas do sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível - ANP (peça 212), verifica-se que ocorreu arrecadação dos recursos previstos na Lei Federal n. 13.885/19:

Receitas previstas na Lei Federal n.º 13.885/19 – Cessão Onerosa	
Descrição	Valor (R\$)
Recursos Recebidos Previstos na Lei Federal n.º 13.885/19	310.861,31

Fonte: ANP - Peça 178.

Nada obstante, em que pese a existência de disponibilidade financeira, de acordo com a documentação contida nas peças 195 e 110, **não houve aplicação de recursos** de cessão onerosa para previdência ou investimento no exercício de 2022, não atendendo ao § 3º do artigo 1º da Lei Federal nº 13.885/19. Esse fato será objeto da **Ressalva e Determinação n. 10.**

(III)

GESTÃO FISCAL

3.1 METAS FISCAIS

Conforme disposto na LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO deve estabelecer metas anuais para as receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública.

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	
Receitas	88.818.259,87	146.684.789,20	
Despesas	88.818.259,87	135.053.943,50	
Resultado primário	327.659,50	4.369.713,50	Atendido
Resultado nominal	- 4.461.960,68	8.264.107,90	Atendido
Dívida consolidada líquida	- 4.217.731,74	-28.129.150,40	Atendido

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO – Peça 3 (fl. 13), Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre (Processo TCE-RJ n.º 214.552-1/2023) e Anexo 2 do RGF 3º quadrimestre (Processo TCE-RJ n.º 214.559-9/2023).

Em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n. 101/00, o Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, tendo o corpo instrutivo sumarizado toda a situação conforme a seguir:

PERÍODO AVALIADO	AUDIÊNCIAS PREVISTAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	SITUAÇÃO AUDIÊNCIAS	COMPROVANTES DE CHAMAMENTO
3º quadrimestre do exercício anterior	Fevereiro	Fevereiro	Comprovada	Enviado
1º quadrimestre do exercício	Maio	Junho	Comprovada fora do prazo	Não enviado
2º quadrimestre do exercício	Setembro	Setembro	Comprovada	Enviado

Fonte: Atas das Audiências Públicas – Peças 97, 99 e 101; comprovantes de chamamento para a participação nas Audiências Públicas – Peças 98 e 102.

Nota: foi acostada documentação, à Peça 190, contendo a informação de que a audiência referente ao 1º quadrimestre do exercício teria sido realizada em 31/05/2022, tendo ocorrido, contudo, uma solicitação por parte do gestor da Prefeitura para que os resultados constantes dos demonstrativos fiscais fossem expostos posteriormente em audiência complementar, realizada em 07/06/2022 (ata à Peça 99). Dessa forma, foi considerada a data de 07/06/2022 como efetiva realização da audiência pública, da qual não foi comprovado o respectivo chamamento (Peças 100 e 190).

O fato de o Executivo Municipal haver realizado a audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais referentes ao 1º quadrimestre do exercício em período diverso ao estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, sem a comprovação do respectivo chamamento, ensejou a **Impropriedade e Determinação n. 2²³** na conclusão do relatório instrutivo.

(IV)

SÍNTESE CONCLUSIVA

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Itaocara, em face das irregularidades abaixo descritas (fl. 76) e com as nove impropriedades e respectivas determinações elencadas no relatório instrutivo contido na peça 219:

IRREGULARIDADE 1

A abertura de crédito suplementar ultrapassou o limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual, configurando abertura de crédito sem prévia autorização legislativa, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE 2

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

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas, Henrique Cunha de Lima, expressou concordância com a sugestão do corpo instrutivo, concluindo, de igual

²³ Peça 219, fl. 20, posteriormente convertida em Ressalva e Determinação n. 2 (peça 238, fl.13).

forma, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Itaocara (parecer datado de 06/10/2023 – peça 222).

Por meio de decisão monocrática datada de 09/10/2023, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário (peça 224).

Em 23/10/2023, tempestivamente, foi protocolizado no Tribunal o doc. n. 23.479-2/2023, contendo razões de defesa (peças 228 a 234). Após o reexame dos autos, materializado na informação da CSC-MUNICIPAL, datada de 06/11/2023 (peça 238), constatou-se que o jurisdicionado não apresentou defesa quanto às impropriedades, de modo que elas foram mantidas na conclusão do relatório instrutivo, porém convertidas em ressalvas.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo (peça 238) e o *Parquet* Especial (peça 241), após a análise das razões de defesa trazidas pelo responsável em face das irregularidades apontadas no processo, **reviram seus entendimentos e manifestaram-se no sentido da emissão de parecer prévio favorável.**

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Título	Situação em 31/12	Referência
Resultado Financeiro - § 1º, artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00	35.842.232,66	Superávit
Abertura de créditos adicionais autorizados na LOA - inciso V, artigo 167 da CRFB	38.553.287,03	35.527.303,95
Dívida pública consolidada - inciso II, artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal	-21,16%	120%
Garantias em operação de crédito - artigo 9º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	0,00%	22%
Operações de crédito - artigo 7º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	0,00%	16%
Operações de crédito por antecipação de receita - artigo 10 da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal	0,00%	7%
Despesa com Pessoal - alínea "b", inciso III, artigo 20 da LRF	44,66%	54%
Despesas com Educação - artigo 212 da CFRB	35,82%	25%
Pagamento do Fundeb na remuneração dos profissionais em educação básica - artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20	94,25%	70%
Despesa com Fundeb - artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20	98,21%	90%
Despesa com Saúde - parágrafo único, artigo 2º c/c os artigos 7º e 14 da Lei Complementar n.º 141/12	32,12%	15%

Pagamento no quadro permanente de pessoal com recursos de royalties – Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13	0,00	Não Aplicar
Pagamento em dívidas com recursos de royalties - Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13	0,00	Não Aplicar
Aplicação dos recursos de royalties pré-sal na saúde - § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13	22,06%	25%
Aplicação dos recursos de royalties pré-sal na educação - § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13	4,77%	75%
Aplicação dos recursos de Cessão Onerosa em Investimentos - § 3º, artigo 1º da Lei Federal n.º 13.885/19	0,00	310.861,31
Aplicação dos recursos de Cessão Onerosa na Previdência - § 3º, artigo 1 da Lei Federal n.º 13.885/19	0,00	
Repasse da Contribuição do Servidor ao RPPS – inciso II, artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98	Regular	Regular
Repasse da Contribuição Patronal ao RPPS – inciso II, artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98	Regular	Regular
Repasse do Executivo para o Legislativo – inciso I, § 2º, artigo 29-A da CFRB	Regular	Regular
Repasse do Executivo para o Legislativo – inciso III, § 2º, artigo 29-A da CFRB	Regular	Regular

(V)

DISPOSITIVO DO VOTO

Em face do exposto, manifesto-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e o Ministério Público junto a este Tribunal e

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, 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 n. 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

CONSIDERANDO, com fundamento nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ser da competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação do Poder Legislativo;

CONSIDERANDO que o parecer deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o seu julgamento sujeito às câmaras municipais;

CONSIDERANDO a existência de devida autorização legislativa e fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais no período, conforme disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal (25% da receita de impostos);

CONSIDERANDO que foi aplicado, na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20 (70% dos recursos anuais totais do FUNDEB);

CONSIDERANDO que foram aplicados recursos do FUNDEB em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20 (90% dos recursos referidos);

CONSIDERANDO que foi gasto, nas ações e serviços públicos de saúde, percentual acima do mínimo estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar n. 141/12 (15,00% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo);

CONSIDERANDO que o Poder Executivo cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n. 101/2000 (54%);

CONSIDERANDO que foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, relativas aos repasses de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo;

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal n. 7.990/89 e posteriores alterações;

VOTO:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Itaocara, Senhor **GEYVES MAIA VIEIRA**, referentes ao exercício de 2022, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO** descritas a seguir:

RESSALVA N. 1

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

DETERMINAÇÃO N. 1

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN n. 634/13 c/c Portaria STN n. 840/16.

RESSALVA N. 2

Realização de audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais fora do prazo estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n. 101/00 sem a comprovação, ademais, do respectivo chamamento.

DETERMINAÇÃO N. 2

Observar o prazo para a realização das audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, bem como assegurar sua transparência, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n. 101/00.

RESSALVA N. 3

Ausência de informação quanto ao valor da receita dos rendimentos de aplicação financeira dos recursos do Fundeb.

DETERMINAÇÃO N. 3

Providenciar para que a receita dos rendimentos de aplicação financeira dos recursos do Fundeb seja devidamente evidenciada nos demonstrativos contábeis e fiscais, a fim de possibilitar a verificação quanto à sua utilização na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal do Fundo, em cumprimento ao disposto no § único do artigo 24 da Lei n. 14.113/20.

RESSALVA N. 4

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

DETERMINAÇÃO N. 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 n. 281/17.

RESSALVA N. 5

Realização de audiências públicas pelo gestor do SUS em períodos não condizentes com o disposto no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar n. 141/12, sem a comprovação, ademais, dos chamamentos.

DETERMINAÇÃO N. 5

Observar o prazo para a realização das audiências públicas, por intermédio do gestor do SUS, bem como assegurar sua transparência, em cumprimento ao disposto no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar n. 141/12.

RESSALVA N. 6

O Regime Próprio de Previdência Social do Município não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP válido para o exercício, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei n. 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N. 6

Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n. 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o Município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores referentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS.

RESSALVA N. 7

Existência de parcelamento de débito previdenciário cadastrado no CADPREV que não foi informado a este Tribunal nas presentes Contas de Governo, em desacordo com o solicitado na Deliberação TCE-RJ n. 285/18.

DETERMINAÇÃO N. 7

Informar, na próxima Prestação de Contas de Governo, todos os Termos de Parcelamentos de débitos previdenciários cadastrados no CADPREV, em atenção ao solicitado por esta Corte de Contas na Deliberação TCE-RJ n. 285/18, de forma que seja possível a verificação do cumprimento dos pagamentos das parcelas estipuladas nos respectivos Termos, consoante os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II da Lei Federal n. 9.717/98.

RESSALVA N. 8

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo com o art.9º, § 1º da EC n. 103/19 c/c a Lei Federal n. 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N. 8

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos nos termos do art.9º, § 1º da EC n. 103/19 c/c a Lei Federal n. 9.717/98, organizando seu regime próprio com base em normas de atuária que busquem o equacionamento do déficit apresentado.

RESSALVA N. 9

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 n. 285/18.

DETERMINAÇÃO N. 9

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

RESSALVA N. 10

O Poder Executivo não destinou recurso algum da “Cessão Onerosa” para previdência ou investimento, mesmo restando comprovada a suficiente disponibilidade financeira, não atendendo ao § 3º do artigo 1º da Lei Federal n. 13.885/19.

DETERMINAÇÃO N. 10

Destinar os recursos recebidos previstos na Lei Federal n. 13.885/19, alternativamente para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimento, nos termos do artigo 1º, § 3º, do aludido diploma legal.

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO N. 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** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Itaocara, 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 institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF.

III – pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Itaocara, para que seja **alertado**:

(i) quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01/02/2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n. 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;

(ii) quanto às decisões deste Tribunal, proferidas no bojo dos Processos TCE-RJ n. 209.516-6/21 e n. 208.708-6/22, que firmaram entendimentos desta Corte acerca das despesas com recursos das compensações financeiras (*royalties*) previstas na Lei Federal n. 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 n. 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) quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01/02/2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n. 209.133-2/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da utilização dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal n. 12.858/13 (pré-sal), bem como sobre o período para aplicação destes recursos;

(iv) quanto ao fato de que, a partir do exercício de 2025, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2026, os gastos com pessoal inativo e pensionistas efetuados pelo Poder Legislativo Municipal serão incluídos no limite de repasse do Poder Executivo, conforme Emenda Constitucional n. 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;

(v) quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratadas nos tópicos 7.5.2, 7.5.3 e 7.5.4, até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, mencionados no tópico 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;

(vi) quanto ao adequado cumprimento das decisões emanadas por esta Corte no que tange aos editais de limpeza urbana, 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** ao Presidente da Câmara Municipal de Itaocara, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, **com o registro de que a íntegra dos autos se encontra disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas;**

V – por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, para que realize acompanhamento dos saldos não aplicados dos recursos de *royalties* oriundos da Lei Federal n. 12.858/13 nas áreas de educação e saúde;

VI – findas as providências *supra*, pelo **ARQUIVAMENTO** do processo.

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente