



**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

**RIO BONITO**

---

**EXERCÍCIO DE 2021**

**RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA**

**PLENÁRIO**

**VOTO GCSMVM**

**PROCESSO TCE-RJ Nº 210.737-3/22**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BONITO**

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2021**

**RESPONSÁVEL: SR. LEANDRO PEREIRA NETTO**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BONITO. PRESTAÇÃO DE  
CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2021.**

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

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

**OCORRÊNCIA DE CANCELAMENTOS DE RESTOS A PAGAR  
PROCESSADOS SEM APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS,  
CUJA OBRIGAÇÃO JÁ FORA CUMPRIDA PELO CREDOR, NÃO  
OBSERVANDO O SEU DIREITO ADQUIRIDO, CONFORME  
PREVISTO NOS ARTIGOS 62 E 63 DA LEI FEDERAL N.º  
4.320/64. OCORRÊNCIA DE ERRO SISTÊMICO, REGULARIZADO  
PELO ENTE. RESTOS A PAGAR PROCESSADOS PRESCRITOS.  
IRREGULARIDADE AFASTADA.**

**CONTA DO FUNDEB SEM SALDO SUFICIENTE PARA COBRIR O  
MONTANTE DOS RECURSOS DO FUNDEB NÃO APLICADOS NO  
EXERCÍCIO, COM INOBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NO ARTIGO  
25 C/C O ARTIGO 29, INCISO I DA LEI FEDERAL N.º 14.113/20.  
SANEAMENTO. AUSÊNCIA DE CONTROLE FINANCEIRO DA**

**CONTA FUNDEB. IRREGULARIDADE CONVERTIDA PARA  
RESSALVA E DETERMINAÇÃO.**

**REPASSE DO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO,  
DESRESPEITOU O LIMITE MÁXIMO DE REPASSE PREVISTO NO  
INCISO I DO §2º DO ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE 1988. IRREGULARIDADE AFASTADA APÓS DEFESA.**

**EMIÇÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO  
DAS CONTAS COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E  
RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO ATUAL RESPONSÁVEL  
PELO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO  
ATUAL PREFEITO. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PRESIDENTE DA  
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BONITO. COMUNICAÇÃO AO  
MINISTÉRIO DA SAÚDE. ARQUIVAMENTO.**

Versam os autos sobre processo da Prestação de Contas de Governo do chefe do Poder Executivo do Município de Rio Bonito, que abrange as contas do Poder Executivo, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, **Sr. Leandro Pereira Netto**, pelo período de 01/01/2021 a 31/12/2021, ora submetida à análise desta Corte para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 14/04/2022, encaminhada em meio eletrônico, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 285/2018. Dessa forma, considerando que o envio ocorreu no interregno de 60 dias a contar da abertura da sessão legislativa (15/02/2022), sua remessa foi tempestiva, considerando o disposto no art. 6º da referida Deliberação, alterado pela Deliberação TCE-RJ n.º 325/21.

Inicialmente, o Corpo Instrutivo, por meio da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, conforme informação de 22/09/2022. Em sua conclusão preliminar, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo de Rio Bonito em razão da irregularidade abaixo elencada, com **impropriedades, determinações, recomendação:**

**IRREGULARIDADE N.º 01**

Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

[...]

#### **IRREGULARIDADE Nº 02**

A conta do Fundeb não apresentou saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundeb 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.

[...]

#### **IRREGULARIDADE Nº 03**

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, desrespeitou o limite máximo de repasse previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

[...]

A instrução especializada sugere também comunicações aos atuais Prefeito e responsável pelo controle interno, bem como expedições de ofícios ao Ministério da Saúde e ao Ministério Público para ciência da decisão.

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

Em parecer de 31/10/2022, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Henrique Cunha de Lima, corroborou com a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, em razão das irregularidades apontadas pelo corpo instrutivo, introduzindo em seu parecer, contudo, acréscimos, observações, modificações e supressões à instrução.

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática proferida em 01/11/2022, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso este assim entendesse necessário, em cumprimento ao art. 45, § 1º do Regimento Interno desta Corte.

Em atenção à citada decisão o responsável encaminhou tempestivamente elementos que deu origem ao Doc. TCE-RJ nº. 026.843-6/22 (Peças 195/197).

Em nova manifestação, de 07/12/2022, o corpo instrutivo considerou satisfatoriamente afastadas as irregularidades apontadas, alterando sua sugestão inaugural para emissão de **parecer prévio favorável**.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em 08/12/2022, concordou com o afastamento das irregularidades sugerido pela instância técnica e, ao final, também propõe a emissão de **parecer prévio favorável**.

Conclusos os autos ao gabinete, houve a publicação de pauta especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, nos moldes preconizados pelo art. 123, §3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

## **É O RELATÓRIO.**

### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

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

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

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

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

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

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

Definido o objeto da presente prestação de contas governo, notadamente uma visão geral acerca dos resultados obtidos pelo Município no exercício de 2021, cabe esclarecer que a análise empreendida por este Tribunal de Contas culmina em parecer prévio, técnico e imparcial, que posteriormente será direcionado à Câmara Municipal para fins de julgamento político e definitivo.

Com enfoque propriamente na prestação de contas do exercício de 2021 e com base nos elementos trazidos aos autos, complementados pelas conclusões do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas, que podem ser considerados parte integrante deste voto naquilo que com este não conflite, passa-se a destacar os principais aspectos pertinentes à presente Prestação de Contas do Governo Municipal de Rio Bonito, que embasarão a emissão de parecer prévio, que deve ser conclusivo de modo a oferecer à Casa Legislativa os elementos técnicos necessários para o julgamento das contas do Prefeito.

## **1. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E FISCAIS**

De acordo com o art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64, os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro<sup>1</sup>, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo seus Anexos e quadros demonstrativos. Além disso, compõe o rol de demonstrativos as Notas Explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas.

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

---

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

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

Neste sentido, as atuais estruturas das demonstrações contábeis foram atualizadas pela Portaria STN nº 438/12, em consonância com os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Desta forma, além da Legislação supramencionada, os Demonstrativos Contábeis, também conhecidos como Demonstrações Financeiras, devem ser elaborados à luz do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) que, por sua vez, realizam sua abordagem à luz das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSPs) emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade<sup>2</sup>.

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

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

Além disso, no intuito de assegurar a transparência<sup>3</sup> dos gastos públicos e o atingimento das metas fiscais pactuadas, são elaborados e publicados o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, em regra, com periodicidade bimestral e quadrimestral, respectivamente.

É por meio destes demonstrativos que se afere o cumprimento das metas fiscais destinadas a controlar o endividamento sustentável da máquina pública e a manutenção do equilíbrio fiscal através das metas e dos resultados primário e nominal, dos limites de operações de crédito e da

---

<sup>2</sup> Notadamente, a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, a NBC TSP 12 – Demonstração dos Fluxos de Caixa, e a NBC TSP 13 – Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis

<sup>3</sup> Neste sentido, dispõe a LRF em seu art.48 que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

dívida consolidada líquida. Além disso, é possível verificar os limites de gastos com pessoal, o cumprimento de aplicação mínima em saúde e educação, dentre outros.

Feita essa breve introdução, verifica-se que o Corpo Instrutivo acusa o recebimento das demonstrações contábeis consolidadas, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO referente ao 6º bimestre de 2021 e dos Relatórios de Gestão Fiscal dos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2021, em consonância com o que dispõe a Lei Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Não obstante, o *Parquet* Especial aponta a inexistência da devida transparência à documentação constitutiva das Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, em desacordo com artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, nos seguintes termos:

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Rio Bonito (<http://riobonito.rj.gov.br>), constatou-se que não se encontram disponibilizados no portal da transparência os relatórios analíticos e os respectivos pareceres prévio desta Corte (contas de governo), bem como a **documentação constitutiva das Prestações de Contas**.

Dessa forma, o Município **Não** está atendendo o disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC Federal Nº 101/00. Fato que será qualificado como **Impropriedade** acompanhada de **Determinação**. (Grifei)

Embora corrobore com entendimento nos termos propostos pelo Ministério Público Especial, percebe-se que a tese ora defendida pelo *Parquet* sofreu considerável mudança de interpretação em relação a seu posicionamento quando da análise de contas pretéritas<sup>4</sup>, no sentido de exigir a documentação constitutiva das prestações de contas de governo, independente da emissão ou não do parecer prévio emitido por esta Corte.

Em minha visão, tal tese ganha guarida à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe em seu art. 49 sobre a necessidade de que as contas apresentadas pelo poder executivo devem ficar disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo poder legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

---

<sup>4</sup> Vide, por exemplo, Processo TCE-RJ nº 207.528-5/21 referente à Prestação de Contas de Governo do município de Varre Sai.



Além disso, ganha reforço na visão de Getúlio Sérgio do Amaral, segundo o qual a forma de controle prevista no art. 31 da Constituição Federal e, por simetria, no art. 126 da Constituição Estadual, deve se dar da seguinte maneira<sup>5</sup>:

**Primeiramente**, o controle externo é efetuado **pela própria população, mediante o exame direto das contas, que ficam durante sessenta dias à disposição de qualquer contribuinte, para o seu exame e apreciação, podendo ser questionada a sua legitimidade tanto administrativa como judicialmente**, neste último, pela ação popular; o outro nível de controle é realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, mediante a emissão de parecer prévio, que poderá considerar as contas regulares, parcialmente regulares ou irregulares; e, por último, exsurge através do julgamento das contas municipais, realizado pela Câmara local, que poderá acatar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

Isto posto, considerando que, em consulta ao Portal da Transparência do Município de Rio Bonito<sup>6</sup>, não foi identificado quaisquer documentos relativos ao exercício em análise e a exercícios anteriores dos elementos que compõem as prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo e dos respectivos Pareceres Prévios deste Tribunal, acolho proposição do Ministério Público de Contas no sentido de considerar o fato como motivo ensejador de **ressalva**, adequando apenas a **comunicação** ao atual prefeito para que, a partir das próximas contas de governo apresentadas, a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Contas de Governo) seja disponibilizada para consulta em seu portal da transparência tão logo sejam apresentadas para fins de apreciação a esta Corte, em cumprimento ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual, bem como aos art. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101/00.

## **2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

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

No ordenamento jurídico brasileiro, em respeito ao princípio da legalidade sob a ótica da administração pública<sup>7</sup>, os Instrumentos de Planejamento e Orçamento são constituídos por leis de iniciativa privativa e indelegável do chefe do Poder Executivo<sup>8</sup> que, por sua vez, dão origem, em cada ente, ao Plano Plurianual – PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e à Lei Orçamentária Anual – LOA, esta última considerada o orçamento propriamente dito.

<sup>5</sup> AMARAL, Getúlio Sérgio do. Direito à defesa do prefeito nos julgamentos das contas municipais: aplicabilidade do devido processo legal e da ampla defesa aos julgamentos das contas do administrador municipal pela Câmara Municipal: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Inédita, 2000; p. 22.

<sup>6</sup> <https://riobonito.eloweb.net/portaltransparencia/>

<sup>7</sup> Art. 37 da CF/88

<sup>8</sup> Ar. 84, XXIII e parágrafo único da CF/88

Com base nos documentos encaminhados, observa-se que o município, além de respeitar os arts. 37 e 84, XXIII, ambos da Constituição Federal, teve seu orçamento geral aprovado com receitas estimadas (previstas) no montante de R\$ 291.839.516,84 e despesas fixadas em igual valor.

## **2.2 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

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

De forma resumida, ocorreram as seguintes alterações orçamentárias em razão da abertura de créditos adicionais, as quais **guardam paridade** com o anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	<b>291.839.516,84</b>
(B) Alterações:	88.427.181,18
Créditos extraordinários	11.179.663,33
Créditos suplementares	69.146.525,69
Créditos especiais	8.100.992,16
(C) Anulações de dotações	22.897.861,99
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	<b>357.368.836,03</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	357.368.836,03
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	<b>0,00</b>

Fonte: Relação de Créditos Adicionais, Modelos 3 e 4 – Peça 172 (fls. 13/19) e Anexo 11 Consolidado da Lei n.º 4.320/64, Peça 126.

No que tange as alterações orçamentárias autorizadas na própria Lei Orçamentária, o artigo 8º da LOA instituída pelo município autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei até o limite de 20% (vinte por cento) das despesas fixadas no orçamento, respeitando a base de cálculo e as fontes dispostas na referida lei.

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

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

No que tange a abertura de créditos adicionais extraordinários, observa-se que município apresentou elementos que comprovam a ciência à Câmara Municipal, em atendimento ao art. 44 da Lei Federal n.º 4.320/64<sup>9</sup>.

Tal procedimento se faz necessário para que o Poder Legislativo julgue a ação do Chefe do Poder Executivo, avaliando as circunstâncias e zelando para evitar excessos. Desta forma, verifica-se que foi observado o disposto no artigo 44 da Lei n.º 4.320/64, respeitando assim o disposto no § 3º do artigo 167, c/c o artigo 62, ambos da Constituição Federal.

### **2.3 FONTES DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS**

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

<b>RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
I - Superávit do exercício anterior	143.315,40
II - Receitas arrecadadas	344.990.383,40
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>345.133.698,80</b>
IV - Despesas empenhadas	274.740.947,25
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>274.740.947,25</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>70.392.751,55</b>

**Fonte:** Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 210.566-0/21; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 126, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 57 e Balanço financeiro do RPPS – Peça 58.

<sup>9</sup> Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que dêles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

**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 à cobertura de déficit financeiro.

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

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

### **3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL**

#### **3.1 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2021, em comparação à previsão inicial, resultou em um **excesso de arrecadação** no valor de **R\$ 77.318.938,67<sup>10</sup>**, o que **guarda paridade** com as informações constantes no Balanço Orçamentário Consolidado.

Ressalta-se que as receitas diretamente arrecadadas em razão da competência tributária do ente representam **13,15%** do total da receita corrente realizada em 2021, excluídas as da unidade gestora responsável pelo RPPS, o que ratifica a informação prestada pelo município no sentido de que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação.

A título comparativo, a Especializada aponta que o ente apresentou arrecadação *per capita* de R\$ 4.207,02 por habitante, ocupando a 46ª posição dentre os 91 municípios jurisdicionados a este Tribunal, tomando-se por base as receitas arrecadadas no exercício anterior.

Já a execução orçamentária da despesa apresentou uma **economia orçamentária** no valor de **R\$ 56.722.827,81**, sendo executado 96,33% a título de despesas correntes e 3,67% referentes a despesas de capital.

---

<sup>10</sup> Observa-se que o cálculo do **excesso de arrecadação** ora apresentado desconsiderou a Receita Intraorçamentária que foi apresentada na Instrução Técnica (peça 186) e no parecer do Ministério Público de Contas (peça 189).

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

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

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	366.794.791,61	21.804.408,21	344.990.383,40
Despesas Realizadas	300.596.008,22	25.855.060,97	274.740.947,25
<b>Superávit Orçamentário</b>	<b>66.198.783,39</b>	<b>-4.050.652,76</b>	<b>70.249.436,15</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado – Peça 151, Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 152 e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 57.

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

### 3.2 RESULTADO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO

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

Tal apuração é demonstrada adiante:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DÉFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	149.157.834,35	1.226.619,73	85.487,14	147.845.727,48
Passivo financeiro	96.125.777,62	4.156.297,21	683.206,65	91.286.273,76
<b>Superávit Financeiro</b>	<b>53.032.056,73</b>	<b>-2.929.677,48</b>	<b>-597.719,51</b>	<b>56.559.453,72</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 130, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 59 e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 39.

**Nota:** no último ano do mandato serão considerados na apuração do superávit/déficit financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012, 2016 e 2020.

Verifica-se a partir da tabela acima que a administração municipal apresentou um **superávit financeiro**, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, no que se conclui que o município, além de ter respeitado o disposto no art. 48 da Lei Federal nº 4.320/64, alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

### **3.3. RESULTADO PATRIMONIAL**

No exercício de 2021, o confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, que se configuram em receitas e despesas sob o aspecto patrimonial e, portanto, apuradas pelo regime de competência, demonstram que o município apresentou resultado patrimonial **superavitário** de R\$ **443.843.050,00**.

A Especializada verifica que existe diferença entre Patrimônio Líquido registrado no balanço patrimonial do exercício anterior (R\$ 44.519.665,16) e o valor lançado na coluna do exercício anterior do Balanço Patrimonial do exercício sob análise (Peça 130 – R\$293.707.381,70). Tal divergência foi inicialmente considerada como impropriedade e determinação.

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (Peça 195), o jurisdicionado esclarece que o setor de contabilidade está analisando e verificando junto ao sistema contábil os parâmetros que foram evidenciados no registro da movimentação patrimonial para identificar tal divergência.

A Especializada entende que os esclarecimentos corroboram a impropriedade apontada no tocante a divergência entre patrimônio líquido registrado na coluna do exercício anterior do Balanço Patrimonial Consolidado e o valor lançado no Balanço Patrimonial do exercício, sugerindo em sua conclusão a conversão da impropriedade em **ressalva**, a qual acolho na íntegra.

## **4. ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL**

### **4.1. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**

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

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

Descrição	2020	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	254.842.157,74	257.618.544,00	301.582.731,10	340.922.025,50

Fonte: Processo TCE-RJ n.º 212.095-5/21 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020 e Processos TCE-RJ n.ºs 220.303-8/21, 238.922-8/21 e 207.534-6/22 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Adicionalmente, considerando preocupação já exposta pela STN por meio da Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME e por esta Corte de Contas<sup>11</sup>, faz-se pertinente **recomendar** que o Município mantenha o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias identificadas pelo Município.

#### 4.2. DÍVIDA PÚBLICA

De acordo com a Resolução n.º 40/01 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31<sup>12</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação do município é assim representada:

Especificação	2020	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	50.790.548,30	49.973.533,60	49.898.008,80	48.560.359,70
Valor da dívida consolidada líquida	-28.382.289,70	-46.556.359,60	-83.894.783,20	-101.184.119,90
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-11,14%	-18,07%	-27,82%	-29,33%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 210.566-0/21 e Processo TCE-RJ n.º 220.303-8/21 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

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

#### 4.3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E GARANTIAS CONCEDIDAS

De acordo com o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada, com algumas exceções, a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

<sup>11</sup> Processo TCE-RJ nº 106.691-8/21

<sup>12</sup> Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)”

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2021<sup>13</sup>, verifica-se que o município **não realizou** operações de crédito no exercício em análise, bem como não realizou operações de créditos por antecipação de receita e não concedeu garantias em operações de crédito.

#### **4.4. ALIENAÇÃO DE ATIVOS**

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

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

Em consulta ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2021<sup>14</sup>, verifica-se que o município **não realizou** a alienação de ativos no exercício em análise.

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

Nos termos do inciso III, *b*, do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 cc art. 169<sup>15</sup> da Constituição Federal, o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo corresponde a 54% do valor da Receita Corrente Líquida – RCL.

---

<sup>13</sup> Processo TCE-RJ nº 207.534-6/22.

<sup>14</sup> Processo TCE-RJ nº 207.530-0/22.



A Emenda Constitucional nº 109/2021 incluiu o termo “pensionistas” ao art. 169 da Carta Magna, com o objetivo de evitar divergências na interpretação entre a norma constitucional e o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O limite para a despesa com pessoal, portanto, abrange também as despesas com pensionistas, conforme preconizado no Manual de Demonstrativos Fiscais.

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

O Município apresentou os seguintes percentuais de despesas com pessoal:

Descrição	2020				2021					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	53,53%	51,22%	122.878.470,59	48,22%	124.297.089,14	48,25%	138.980.476,41	46,08%	132.332.964,74	38,82%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 210.566-0/21 e Processos TCE-RJ n.ºs 220.303-8/21, 238.922-8/21 e 207.534-6/22 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

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

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

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

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

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

<sup>15</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

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

Conforme salientado pelo Corpo Instrutivo, o Anexo de Metas Fiscais constante da LDO não foi encaminhado, fato que inicialmente foi objeto de impropriedade e determinação.

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (fl. 14, Peça 195), o jurisdicionado alega que foi encaminhado no período de envio da presente Prestação de Contas de Governo e informa novo reenvio de cópia dos documentos por meio do anexo 4.

No que tange a análise do exposto pelo ente, a Especializada aponta o que segue:

**Análise:** a despeito do envio da Lei Municipal n.º 2400/2020 que versa sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 e respectivos anexos (fls. 177/200 da Peça 195), não foi encaminhado o Anexo de Metas do Resultado Primário, Resultado Nominal e Dívida Consolidada Líquida.

**Conclusão:** dessa forma, a referida impropriedade será **mantida** na conclusão deste relatório, porém modificada para ressalva.

Na mesma linha defendida pelo Corpo Instrutivo proponho conversão da impropriedade em **ressalva**.

#### **4.7. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

O Corpo Instrutivo constatou que o Poder Executivo Municipal **comprovou** a realização de audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre do exercício anterior, bem como o 1º e 2º quadrimestres de 2021<sup>16</sup>, em cumprimento ao disposto no § 4º, do artigo 9º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

#### **4.8. RESTOS A PAGAR**

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

---

<sup>16</sup> Atas das Audiências Públicas – Peças 100, 102 e 104; comprovantes de chamamento para a participação nas Audiências Públicas – Peças 101, 103 e 105.

No que tange ao saldo de Restos a Pagar de exercícios anteriores, a Especializada e o *Parquet* de Contas identificaram cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados na ordem de R\$ 752.602,08, o que caracterizaria, a princípio, ofensa ao preconizado nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Do exame procedido pela Especializada (Peças 153), observa-se cancelamento de R\$ 5.307,05 por ausência de interesse no prosseguimento do processo e por não haver sido utilizado o adiantamento.

Já com relação o cancelamento no valor de R\$ 747.295,03, a instrução técnica preliminarmente se manifestou no seguinte sentido:

Os esclarecimentos apresentados não justificam os cancelamentos no total de R\$747.295,03, vez que o Decreto n.º 120/2021 autoriza o cancelamento de restos a pagar não processados, e a própria administração reconheceu que está adotando providências para regularizar o erro ocorrido ou empenhar as despesas como Despesas de Exercícios Anteriores. Entende-se, desta forma, que o procedimento adotado atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da CRFB/88), uma vez que não observou o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Esse fato será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 1**.

O *Parquet* de Contas acompanhou em seu primeiro parecer o proposto pelo Corpo Instrutivo no sentido de que o fato constitui irregularidade.

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar as irregularidades, o jurisdicionado encaminhou, de forma tempestiva, suas razões de defesa pertinentes ao tema, materializadas por meio do Doc. TCE-RJ nº 026.843-6/22 (Peças 195/196).

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (peça 195, fl. 05), o jurisdicionado esclarece que ocorreu um erro sistêmico na emissão do relatório de restos a pagar não processados, a qual considerou os empenhos já liquidados em exercícios anteriores, sendo somente identificado pelo setor contábil após o envio da presente prestação de contas.

Além disso, encaminha por meio da fl. 05 da Peça 195 a relação de empenhos com mais de cinco anos de inscrição em restos a pagar no montante de R\$ 580.915,52.

Quanto ao assunto, a Especializada ressalta excerto das razões de defesa que demonstra as medidas adotadas pelo ente, a fim de ajustar o erro sistêmico ocorrido:

Como só foi identificado o erro após já ter ocorrido o fechamento do exercício de ano de 2021 e o envio da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2021. Foram solicitados todos os processos que tiveram os empenhos já liquidados e indevidamente cancelados constante **no relatório de Restos a Pagar não Processados** para serem analisados e serem revertidos ao direito do credor de forma a evidenciar nos registros contábeis a execução orçamentária. Embora não houve tempo hábil ao recebimento de todos os processos. Foram identificados todos os restos a pagar liquidados, números dos processos, os empenhos, os elementos de despesas e todas as informações consideradas na evidenciação da execução orçamentária e contábil. Para solicitar o empenho e liquidação como DEA (despesas de exercícios anteriores).

Há de ressaltar que no primeiro momento para regularizar o ocorrido, foi tomado tais providências, mas ao analisar cada empenho, liquidação, valor, histórico e processo. Foi identificada que a maioria desses Restos a Pagar liquidados já cabe a prescrição e outros estão trazendo registros há anos também passível de cancelamento. Sendo que tal providência será necessário um estudo da fundamentação legal e documentos comprobatórios. O qual será analisado mais minuciosamente para posteriormente dar o devido tratamento e com obediência a legalidade permitida.

Ante ao exposto, a Especializada aponta que do total de R\$ 747.295,03 inscritos em restos a pagar processados e não processados liquidados (fls. 28/29 da Peça 195), objeto da irregularidade inicialmente identificada, o jurisdicionado esclarece que o montante de R\$ 580.915,52 foi abarcado pelo instituto da prescrição, conforme relação de fl. 05 da referida peça, vez que contam com mais de cinco anos inscritos em restos a pagar.

No que tange ao restante do valor, R\$ 166.379,51, foram regularizados no exercício de 2022 de acordo com notas de empenho e liquidação de fls. 54/55, 72/81, 92/93 e 100/101, saneando a irregularidade apontada na instrução inicial.

As alegações ofertadas foram acompanhadas da documentação pertinente de forma a comprovar os motivos dos cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados.

O Corpo Instrutivo (Peça 201), endossado pelo *Parquet* de Contas (Peça 204), ao proceder o exame dos argumentos apresentados pelo jurisdicionado, os quais se encontram devidamente suportados por documentação comprobatória, concluem por desconsiderar a irregularidade referente ao cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no total de R\$ 747.295,03, tendo em vista que o montante de R\$ 580.915,52 foi abarcado pelo instituto da prescrição, conforme relação de fl. 05 (Peça 195), por constar mais de 05 (cinco) anos de inscrição em restos a pagar, e o total de R\$ 166.379,51 foi regularizado no exercício de 2022, comprovado por meio de notas de empenho e liquidação às fls. 54/55, 72/81, 92/93 e 100/101.

Na mesma linha das instâncias técnicas, entendo **afastada a irregularidade** preliminarmente atribuída ao gestor por considerar comprovado e justificado o cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados.

Na tabela a seguir, em que se demonstram os montantes de restos a pagar inscritos no exercício em relação à disponibilidade de caixa, é possível verificar que o município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu restos a pagar não processados com a devida suficiência de caixa:

	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)	141.792.671,96	21.542.697,81	10.837.827,79	29.247.648,71	8.474.600,08	71.689.897,57	26.023.003,23	0,00
Câmara Municipal (II)	85.487,14	0,00	0,00	0,00	597.723,65	-512.236,51	85.483,00	85.483,00
RPPS (III)	1.226.619,73	1.814,62	2.669,37	55.650,98	3.789.351,18	-2.622.866,42	41.847,56	41.847,56
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	140.480.565,09	21.540.883,19	10.835.158,42	29.191.997,73	4.087.525,25	74.825.000,50	25.895.672,67	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 152, Balanço Financeiro Consolidado – Peça 154, Anexo 17 Consolidado – Peça 135, Balanço Orçamentário da Câmara – Peça 37, Balanço Financeiro da Câmara – Peça 38, Anexo 17 da Câmara – Peça 34, Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 57, Balanço Financeiro do RPPS – Peça 58 e Anexo 17 do RPPS – Peça 54.

Quanto ao tema, o Ministério Público de Contas fez as seguintes ponderações:

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

Como sabido, a liquidação da despesa é ato formal que “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (art. 63 da LF nº 4.320/64). E, como ato formal, **a ausência de liquidação da despesa não gera certeza quanto à ausência de cumprimento da obrigação por parte do contratado, já que os procedimentos para a liquidação da despesa podem, simplesmente, estar em andamento.** Isso sem contar que **as liquidações podem deixar de ser realizadas de forma intencional, ou até mesmo serem irregularmente canceladas com o propósito deliberado de não realizar o pagamento e não inscrever a despesa em restos a pagar.**

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

[...]

**Deixar de inscrever em restos a pagar obrigação cumprida pelo contratado caracteriza ocultação de despesas e vai de encontro aos princípios da LRF**, ao prejudicar a apuração do resultado real das contas públicas do exercício (equilíbrio fiscal), nos termos do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00. Além disso, constitui grave menoscabo ao princípio constitucional da transparência.

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

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

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

Neste sentido, dispõe ainda o Manual de Demonstrativos Fiscais:

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

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

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

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

**Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. (grifei)**

Quanto a eventuais casos em que o processo de liquidação se encontre em andamento, essas situações intermediárias devem ser abarcadas pela fase de crédito empenhados em liquidação, já abordada no item 3.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Esses valores devem ser considerados no Anexo 5, computados na coluna (d) em Obrigações Financeiras por meio da conta 6.3.1.2.0.00.00 (RP não processado em liquidação)<sup>17</sup>.

Destaca-se que situações de realização de despesa sem prévio empenho ou pagamento sem sua regular liquidação, o que me parece ser a preocupação central do *Parquet* especial, são vedadas consoante arts. 60 e 62 da Lei Federal 4.320, respectivamente, devendo, contudo, a contabilidade do Ente realizar os registros quanto aos aspectos patrimoniais em respeito ao princípio da essência sobre a forma constante na NBC TSP Estrutura Conceitual, sob pena de responsabilização. Para tanto foram criados os atributos de Indicador de Superávit Financeiro<sup>18</sup> que, embora tenham como seu

<sup>17</sup> Vide Parte IV – RGF – 11ª ed. – Mapeamentos, v.3, disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:12903](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:12903)

<sup>18</sup> Vide item 3.3.2.1 da parte IV do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

objetivo precípua permitir a apuração do superávit financeiro através dos conceitos de ativo e passivo financeiros e permanentes previsto na Lei Federal nº 4.329/64, dão a transparência necessária para se identificar casos de descumprimento nos moldes aqui apresentados.

No mais, fato é que as informações utilizadas na presente análise, em grande parte, possuem natureza declaratória. Nada impede, contudo, que venham a ser objeto de fiscalizações de conformidade e/ou financeiras destinadas a confirmar ou robustecer a análise desta Corte em sede de Contas de Governo, fato que já se encontra em desenvolvimento, por exemplo, por meio do processo de fortalecimento das auditorias financeiras no âmbito do TCE-RJ.

## **5. LIMITES CONSTITUCIONAIS**

### **5.1. DESPESAS COM EDUCAÇÃO**

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

Ressalta-se que a apuração realizada observa, além da Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as premissas e interpretações aprovadas por este Tribunal sobre o tema por meio da Nota Técnica n.º 05, de 13/04/22, bem como os pressupostos já consagrados por esta Corte, em especial ao previsto no Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18 no tocante a despesas com auxílio alimentação ou similar, e as orientações complementares publicadas no DOERJ em 29/06/2022 acerca do cômputo de despesas pagas no exercício oriundas de inscrição em restos a pagar que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior.

A fim de verificar a adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, são considerados os dados fornecidos pelo município por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS. Observa-se que o valor apresentado **guarda paridade** com o registrado contabilmente na função 12 – Educação.

A Especializada ao proceder a análise da relação de empenhos no Relatório Analítico Educação (Peça 177) registra que não foram identificados gastos adversos para apuração do cumprimento dos limites na função “Educação”.

No que tange ao total de despesas realizadas com educação, apura-se que o município ficou abaixo da média de gastos *per capita*, quando comparado à média de gasto por aluno dos 91



municípios jurisdicionados realizados no exercício anterior, ocupando a 63ª posição, apresentando o valor de R\$ 3.366,99.

O Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apresenta os seguintes valores:

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	13.598.562,99	7.225.139,48
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	1.004.909,83	798.673,36
(c ) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	62.000,00	50.000,00
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	385.258,81	9.741,19
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	6.614.596,53	338.866,30
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções			
(g) Subtotal das despesas com ensino (a+b+c+d+e+f)		21.665.328,16	8.422.420,33
(h) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		30.087.748,49	
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB			
Descrição		Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$
(i) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB		39.575.121,65	0,00
(j) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB		39.575.121,65	
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(l) Total das despesas com ensino ( h + j )		69.662.870,14	
(m) Ganho de Recursos FUNDEB		25.529.356,74	
(n) Total das despesas registradas como gasto em educação (l – m)		44.133.513,40	
(o) Dedução do Sigfis (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)		0,00	
(p) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)		0,00	
(q) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)		8.422.420,33	
(r) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)		0,00	
(s) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (n – o – p – q – r)		35.711.093,07	
(t) Receita resultante de impostos		117.534.787,42	
(u) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (s /t x 100)		30,38%	

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 172 (fls. 77, 80 e 83), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151, Transferências STN Fundeb – Peça 178, relação de cancelamento de RP – Fundeb – Peças 78/79, relatório de cancelamento RP de

Impostos – Peça 159 (fls. 04/06), balancete contábil Fundeb – Peça 73, balancete contábil Impostos - Peça 67 e Relatório Analítico Educação – Peça 177.

**Nota 1 (linha “m”):** Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$25.529.356,74 (transferência recebida R\$42.099.963,40 e contribuição R\$16.570.606,66).

**Nota 2:** As despesas com a educação especial, de jovens e adultos e administração correspondem à educação básica, vez que o município não possui gasto com ensino médio, motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

**Nota 3:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte Impostos e Transferências de Impostos, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

**Nota 4:** o município inscreveu restos a pagar processados e não processados, não comprovando disponibilidade financeira, conforme balancete. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em educação para fins do limite. Cabe registrar, que o jurisdicionado não preencheu o Balancete de Verificação (fls. 01 da Peça 67), tendo em vista à ausência de conta específica destinada aos recursos da Educação, conforme se verifica nas notas explicativas constantes do rodapé do referido documento.

Constata-se que o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado 30,38% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Já com relação a aspectos relacionados com eficiência e efetividade de ações voltadas para a Educação Básica, a Especializada observa que o município não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 8ª série/9ºano, conforme tabela baixo, adotando como base o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, de 2019:

RESULTADOS DO IDEB – 2019							
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
5.5	5.5	100,00%	19ª	4.4	5.2	84,62%	43ª

Fonte: Ministério da Educação.

Nesse sentido, na linha defendida pelo Corpo Instrutivo, será expedida **recomendação** a fim de que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, com o aprimoramento da referida política pública.

## **5.2. FUNDEB**

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

Atualmente o fundo de natureza contábil se encontra instituído de forma permanente<sup>19</sup> nos termos do art. 212-A da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, e se encontra regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 e pelo Decreto n.º 10.656/2021.

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

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

A Nova Lei do Fundeb também estabelece, no seu artigo 25, que seus recursos devem ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Entretanto, o mesmo artigo da Lei permite, em seu § 3º, que até 10% desses recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Antes da EC 108/2020 sua vigência havia sido estabelecida para o período de 2007-2020.

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

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

De acordo com os documentos apresentados, o município apresentou o resultado positivo do Fundeb de R\$ 25.529.356,74, na medida em que recebeu transferências na ordem de R\$ 42.099.963,40 e efetuou contribuições no montante de R\$ 16.570.606,66.

No que tange à utilização dos recursos, observa-se que o ente **cumpriu** com o limite legal<sup>22</sup> de aplicar, no mínimo, 70% dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo os recursos da complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço, atingindo, em 2021, o percentual atualizado pela especializada<sup>23</sup> de 76,70%.

Já no que tange à complementação da União definida como VAAT, de acordo com consulta ao sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, observa-se que o município recebeu recursos nessa modalidade no exercício de 2021 no total de R\$ 588.361,09, porém não cumpriu os limites estabelecidos nos arts. 27 e 28 da Lei Federal nº 14.113/20, que determina que os referidos recursos sejam aplicados no pagamento de despesa com Educação Infantil e com despesa de capital.

Por meio de Nota Explicativa (Peça 171), o município esclarece que não executou o recurso referente ao VAAT, por falta de abertura de crédito adicional especial, que foi solicitado à Câmara Municipal e não foi votado. Apesar da informação prestada, o jurisdicionado não apresentou documentação comprobatória da referida solicitação.

De outro turno, o Corpo Instrutivo aponta que em recente julgamento da ADI 5.791, realizado na sessão virtual finalizada em 02.09.2022, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, considerou válida a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a aplicação, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, dos recursos integrantes dos fundos constitucionais de educação pública (antigo Fundef, atual Fundeb) que receberem complementação da União.

Considerando que a verba do VAAT é integralmente constituída de recursos da União, uma vez presentes questões de interpretação de mérito e da possibilidade de divergência de decisões de responsabilização do gestor entre os Tribunais de Contas, em face da colaboração das atividades de fiscalização dos órgãos de controle externo, esta instância técnica sugere, doravante, que a matéria não seja alçada à apreciação em sede de contas de governos municipais.

---

<sup>22</sup> Artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 14.276/21.

<sup>23</sup> após análise das razões de defesa do ente (Peça 165, referente à irregularidade nº 2 inicialmente identificada na Peça 146).

Não obstante, relevante salientar que, o entendimento exposto não impede esta Corte de Contas de dar ciência ao órgão competente para fiscalização dos recursos quando, em sede de fiscalização, constatar a presença de indícios de irregularidade na gestão de recursos do VAAT.

Em consulta ao sítio do SICONFI<sup>24</sup>, verifica-se que o município não se encontra na lista de entes inabilitados. Desta forma, depreende-se que o município de Resende cumpriu o disposto no art. 163-A da Constituição Federal.

Já com relação aos limites mínimos de aplicação manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, verifica-se que o município utilizou 89,64% dos recursos do Fundeb em 2021, em **inobservância** ao art. 25 da Lei Federal n.º 14.113/20, restando saldo a aplicar de 10,36% no exercício seguinte.

Quanto ao tema, o Corpo Instrutivo aponta que em 27/04/2022 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 119, acrescentando o art.119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, isentando de responsabilidade administrativa, dentre outras, os entes federados e os agentes políticos que deixaram de aplicar os percentuais mínimos de gastos com educação no exercício de 2021, por simetria, excepcionalmente, no exercício em análise, será relevada a desobediência ao art. 25 da Lei Federal nº 14.113/20.

Ao final de 2021, o município apresentou **resultado deficitário** de R\$ 386.687,76, **insuficiente** para cobrir o montante dos recursos do Fundo não aplicados no exercício e, que de acordo com o § 3º, art. 25, da Lei nº 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb), poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Em razão da indisponibilidade financeira de recursos do Fundeb ao final do exercício de 2021, o Corpo Técnico e o *Parquet* de Contas se manifestaram inicialmente pela configuração de falha grave em razão do descontrole na movimentação financeira e da ausência de prestação de contas dos recursos do Fundo no exercício em questão, em desacordo com o disposto no art. 25 c/c o art. 29, inciso I, ambos da Lei Federal n.º 14.113/20, sendo tal fato considerado inicialmente item de **irregularidade e determinação**.

Adicionalmente, a Especializada sugeriu que o montante de **R\$ 386.687,76** fosse ser **ressarcido** à conta do Fundeb para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta,

---

<sup>24</sup> Consulta realizada em 13/12/2022: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38303>

considerando tal fato 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, 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.

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade, o jurisdicionado encaminhou, de forma tempestiva, suas razões de defesa pertinentes ao tema, materializadas no Doc. TCE-RJ nº 026.843-6/22.

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (Peça 195), o jurisdicionado argumenta que em decorrência na alteração do valor do superávit financeiro do Fundeb do exercício de 2020, afetou o superávit do exercício de 2021 e, em consequência, o resultado financeiro (Peça 196, fls. 08/09).

Dessa forma, fundamenta a justificativa da seguinte forma:

Foi analisado e mensurado todas as informações do valor apurado no financeiro da conta FUNDEB referente ao exercício de 2020, o qual promoveu o Superávit do exercício. Sendo que foi identificado que a folha de dezembro de 2020 com os recursos do FUNDEB, o valor Bruto da folha sendo transferida da conta corrente do respectivo recurso (Líquido+descontos com retenções) para conta do recurso próprio do município. Onde os valores das retenções foram no exercício de 2020 como despesas extra orçamentárias que ocorreu em dezembro de 2020, e a transferência financeira para o recurso próprio em janeiro de 2021. Conforme documento anexo.

De modo que considerado o valor total da folha bruta de dezembro 2020 em **R\$ 2.489.465,84** que representa os valores inscritos em restos a pagar de **R\$ 2.065.562,37** e as retenções no valor **R\$ 423.903,47**.

Sendo assim o saldo de **R\$ 423.903,47** compõem a folha bruta de dezembro/2020. E considerando os R\$ 37.215,71 que foi devolvido em 08/10/2021 por conta da determinação do TCE-RJ do processo TCE-RJ n.º 207.893-1/19 apurando assim um saldo de R\$ 386.686,76 que foi apontado no cálculo de Apuração do TCE-RJ.

Diante das alegações aduzidas pelo ente, o Corpo Instrutivo verifica que o Processo TCE-RJ nº 210.566-0/21, que trata da Prestação de Contas de Governo Municipal de Rio Bonito relativa ao exercício de 2020, foi apurada divergência entre o superávit registrado no Balancete Contábil de Verificação do Fundeb e o apurado pela instrução técnica. Na apresentação de defesa naqueles autos, foram encaminhados novos Balancetes do referido fundo, pelo então Prefeito e pelo atual

Prefeito, nos quais constavam valores de “superávit financeiro” distintos, respectivamente de R\$ 881.859,60 e R\$ 1.373.892,59.

Não obstante, a instrução técnica não considerou o Balancete encaminhado pelo ex-Prefeito, Sr. José Luiz Alves Antunes (R\$ 881.859,60), por não estar acompanhado de documentação hábil suficiente para ratificá-lo, portanto, o documento acolhido foi o remetido pelo Prefeito atual, Sr. Leandro Pereira Netto (R\$ 1.373.892,59), sustentado documentalmente, a exemplo de razões contábeis, extratos financeiros e registros de execução orçamentária.

Desta feita, do arrazoado apresentado pelo jurisdicionado, a instrução técnica verifica que as transferências de recursos de pessoal de dezembro de 2020 foram efetuadas em 13/01/2021 e 15/01/2021 no montante de R\$ 2.489.465,84 (Peça 195, fl. 131), deste valor R\$ 2.065.562,37 referem aos restos a pagar e R\$ 423.903,47 correspondem às consignações (Peça 195, fls. 138 e 165/171).

Importa salientar que o valor de restos a pagar encontra-se consonante com o informado no Balancete Contábil de Verificação do Fundeb em 31/12/2020 (Processo TCE-RJ n 210.566-0/21). No entanto, o citado demonstrativo não evidencia o registro das consignações.

No que tange ao valor de R\$ 37.215,51, ressarcido à conta do Fundeb em 08/10/2021, tendo em vista determinação no Processo TCE-RJ nº 207.893-19, não consta o envio de comprovante atestando a referida devolução.

Por outro lado, encontra-se inserto nos autos o extrato (Peça 75, fl. 70) de recebimento do referido valor, porém, o montante já foi computado no saldo existente em 31/12/2021.

Deste modo, o Corpo Instrutivo, ao efetuar o ajuste no balancete, desconsiderando o valor das consignações, apura um superávit do exercício de 2020 de R\$ 949.989,12 (R\$ 1.373.982,59 – R\$ 423.903,47), motivo pelo qual realizou novo exame dos tópicos 6.2.3.3.2 e 6.2.3.3.3, a seguir:

#### **6.2.3.3.2 DO CÁLCULO DA APLICAÇÃO MÍNIMA LEGAL**

No quadro a seguir, demonstra-se o valor total das despesas empenhadas no exercício, com recursos do Fundeb, incluindo os recursos da complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, em face do que dispõe o artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20:

---

#### **CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB**

---

Descrição		Valor - R\$
<b>(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)</b>		<b>42.615.292,46</b>
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	39.575.121,65	
(C) Superávit Financeiro do exercício anterior	949.989,12	
(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	
<b>(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B - C - D - E)</b>		<b>38.625.132,53</b>
<b>(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)</b>		<b>90,64%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151, Despesas Empenhadas – Peça 172 (fl. 90), Relatório Analítico Educação – Peça 177, Prestação de Contas do exercício anterior e documentos constantes às Peças 195/196.

Nota 1: na linha c foi utilizado o maior valor encontrado entre o saldo a empenhar do Fundeb do exercício anterior e o superávit do Fundeb apresentado pelo Município no exercício anterior, uma vez que quando o superávit evidenciado no balancete contábil apresentado pelo Município for maior que o saldo a empenhar há indicação de que houve descontrolado da conta, sendo este o valor a ser deduzido da aplicação de recursos do corrente exercício.

Nota 2: recursos recebidos a título do Fundeb considerando a dedução da receita de complementação da União.

Como se observa, o Município utilizou, neste exercício, 90,64% dos recursos do Fundeb, de acordo com o artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20, restando a empenhar 9,36% (R\$ 3.990.159,93).

#### 6.2.3.3.3 DO RESULTADO FINANCEIRO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE

A seguir será analisada a disponibilidade financeira na conta Fundeb ao fim do exercício, considerando as obrigações financeiras, a fim de verificar a existência de recursos suficientes para promover a abertura de crédito adicional referente ao saldo a empenhar no exercício seguinte:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12/2021	4.027.375,64
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	3.990.159,93
(C) Resultado apurado (A - B)	37.215,71

Fonte: Balancete contábil do FUNDEB – Peça 73 e quadro anterior

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 da Lei Federal n.º 14.113/20.

Por último, a Especializada ressalta que a prática de transferir valores da conta do Fundeb para execução de despesas em outras contas nos casos de pagamento de salários, vencimentos ou



benefícios de qualquer natureza aos profissionais da educação em efetivo exercício, conforme exceção prevista no § 9º do art. 21 da Lei n.º 14.113/20 (incluído pela Lei n.º 14.276/21), apesar de encontrar amparo legal, não pode prejudicar o controle financeiro do saldo não utilizado do Fundo no exercício, motivo pelo qual será objeto de **ressalva** na conclusão.

Nesse sentido, na linha defendida pelo Corpo Instrutivo e o *Parquet* de Contas, considero excluída a irregularidade pelos motivos expostos, sendo incluída nova **ressalva** a fim de manter o controle financeiro do saldo não utilizado do Fundeb no exercício.

O Corpo Instrutivo destaca que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Peça 80), sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, em obediência ao previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I, § 2º, do artigo 33 da Lei Federal n.º 14.113/20, concluiu pela aprovação com ressalva.

### **5.3. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPS**

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

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

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

Conforme ressaltado pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte decidiu, em sessão de 28.08.2018, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, em resposta à consulta formulada perante esta Corte, que seriam consideradas, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC n.º 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa.

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

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
<b>Despesas gerais com saúde</b>		
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>109.403.116,25</b>	<b>10.707.545,97</b>
Pessoal e Encargos Sociais	41.632.396,80	3.129.552,81
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	67.770.719,45	7.577.993,16
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>62.343,95</b>	<b>1.108.277,92</b>
Investimentos	62.343,95	1.108.277,92
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>109.465.460,20</b>	<b>11.815.823,89</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>	<b>121.281.284,09</b>	
<b>Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo</b>		
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>79.198.601,51</b>	<b>8.186.734,93</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	79.198.601,51	8.186.734,93
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	0,00	0,00
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)</b>	<b>NA</b>	<b>1.517.513,30</b>
<b>(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)</b>	<b>NA</b>	<b>2.111.575,66</b>
<b>(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)</b>	<b>79.198.601,51</b>	<b>11.815.823,89</b>
<b>(M) Total das despesas com saúde não computadas</b>	<b>91.014.425,40</b>	
<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)</b>	<b>30.266.858,69</b>	

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 172 (fls. 96), Despesas em Saúde por Fontes de Recursos – Peça 172 (fls. 98), Balancete Contábil de Verificação da Saúde – Peça 86, Documentos comprobatórios – Peças 86, 90, 162 e 163 e Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 172 (fls. 103) e Relatório Analítico Saúde – Peça 179.

**Nota 1:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, 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 o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

**Nota 2:** o município inscreveu restos a pagar processados e não processados, não comprovando disponibilidade financeira, conforme balancete do Fundo de Saúde. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite.

Já a tabela seguinte demonstra que o montante gasto com saúde no exercício representou 26,39% das receitas de impostos e transferências de impostos, **tendo sido cumprido**, portanto, o previsto no parágrafo único do artigo 2º, c/c os artigos 7º e 14, todos da Lei Complementar n.º 141/12, de no mínimo 15%.

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	117.534.787,42
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.861.897,46
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>114.672.889,96</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	30.266.858,69
(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
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>30.266.858,69</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>26,39%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151, quadro anterior, Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 172 (fls. 103), Relatório Analítico Saúde – Peça 179 e Documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – Peças 180/181.

**Nota 1:** as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro de cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 08/07/2021 e 09/12/2021. 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.

**Nota 2:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, 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 o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Em continuidade, conclui ainda a especializada quanto ao tema que:

- não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde, em desacordo com o disposto no artigo 33 da Lei n.º 8.080/90, c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12;
- o Executivo Municipal **não comprovou** a realização de audiência pública relativa ao 3º quadrimestre do exercício anterior, bem como o 1º e 2º quadrimestres do exercício, promovida pelo gestor do SUS, em descumprimento ao disposto no § 5º e caput do artigo 36 da LC n.º 141/12.

O Corpo Instrutivo, inicialmente, propôs impropriedade e determinação aos fatos acima.

No entanto, o *Parquet* de Contas apresenta a seguinte ponderação:

Em mais uma oportunidade este Parquet de Contas entende que neste caso fica afastada a responsabilidade do gestor municipal, uma vez que o mesmo não motivou o fato de o referido parecer não ter sido enviado. Dessa forma, **não considera o fato como impropriedade**, porém, a falta de envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde, não observando o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar nº141/12, **será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato. (Grifei)**

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (fl. 17, Peça 195), o jurisdicionado alega que foram encaminhados os relatórios apresentados pela Secretaria de Saúde no período de envio da presente Prestação de Contas de Governo e acrescenta novo envio de mais informações e relatórios para maiores esclarecimentos por meio do anexo 5.

No que tange à análise do exposto pelo ente, a Especializada aponta o que segue:

**Análise:** analisando a documentação encaminhada no Anexo 05 (fls. 201/217 da Peça 195), verificamos o envio de cópia da Deliberação – CMS 006-2021/2023 do Conselho Municipal de Saúde de Rio Bonito, aprovando os relatórios da prestação de contas do primeiro e do segundo quadrimestres de 2021.

Sendo assim, não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde – referente a todo o exercício de 2021 – em desacordo com o disposto no art. 33 da Lei n.º 8.080/90, c/c § 1º, art. 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

**Conclusão:** dessa forma, a referida impropriedade será **mantida** na conclusão deste relatório, porém modificada para ressalva.

Manifesto-me em desacordo com a Especializada, tendo em vista que a ausência do Parecer do Conselho Municipal de Saúde não foi motivada pelo gestor municipal, sendo possível afastar a ressalva proposta. No entanto, corroboro com o *Parquet* de Contas no sentido da expedição de ofício ao Ministério da Saúde.

Já no que tange ao item b, por meio da manifestação escrita apresentada (fl. 17, Peça 195), o jurisdicionado alega que:

Considerando que já haviam sido encaminhados no período do envio da Prestação de Contas do Governo exercício 2021, os relatórios que foram apresentados pela Secretaria de Saúde. Acrescentamos mais informações e relatórios para maiores esclarecimentos conforme anexo. **Visto anexo 06.**

De modo que já estão sendo tomadas as medidas necessárias às providências no atendimento e cumprimento das Leis em vigor.

Quanto ao tema, a Especializada esclarece:

**Análise:** a despeito do envio da documentação composta do Anexo 06 (fls. 218/234 da Peça 195), não foram encaminhadas as Atas de Audiência Pública ou qualquer outro documento comprobatório de realização da referida Audiência Pública, em desacordo com o disposto no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

**Conclusão:** dessa forma, a referida impropriedade será mantida na conclusão deste relatório, porém modificada para **ressalva**.

Ante ao exposto, corroboro com a Especializada na proposição da **ressalva**.

## **6. DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES**

### **6.1. ROYALTIES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Neste sentido, decidiu a Corte Federal, nos seguintes termos atinentes ao tema através do Acórdão nº 2027/2019 – TCU – Plenário:

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

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

[...]

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

Desse modo, mesmo as receitas de royalties excedentes, auferidas além do percentual mínimo de 5%, tratadas em ambas as leis mencionadas no item

anterior, apesar de instituídas posteriormente à Lei 7.990/1989, estão sujeitas às proibições constantes do seu art. 8º, plenamente válido e eficaz.

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

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

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

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

Vale destacar ainda que o tema foi discutido recentemente nos autos do processo TCE-RJ nº 208.708-6/22 referente às Contas de Governo do Município de Cabo Frio, onde esta Corte, nos termos do voto em sessão plenária de 05/10/22, firmou o entendimento de que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89 não incidem sobre as Participações Especiais previstas no art. 50 da referida lei.

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

Feitas tais considerações, as receitas de *royalties* e participações especiais realizadas no exercício de 2021 apresentam a seguinte composição:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>21.870.202,61</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		52.287,85	

Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		21.817.914,76	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	21.817.914,76		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	0,00		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>3.249.731,38</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV – Subtotal</b>			<b>25.119.933,99</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>25.119.933,99</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151.

**Nota:** o valor da receita total consignado no quadro acima não contempla eventuais valores arrecadados decorrentes de *royalties* recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal n.º 13.885/19.

O Corpo Instrutivo salienta que no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, o Município não vem registrando de forma segregada os valores das receitas dos recursos dos Royalties do Petróleo, tendo em vista o registro de valores em uma única rubrica “Transferência da Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo”, no valor de R\$ 25.119.933,99. As Transferências do Estado, no valor de R\$ 3.249.731,38 demonstradas no quadro anterior, foram extraídas em consulta aos portais do Banco do Brasil e da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. Tal falha foi objeto de sugestão inicial de impropriedade e determinação.

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (fls. 18/19, Peça 195), o jurisdicionado informa que serão adotadas medidas necessárias às providências no atendimento e cumprimento ao disposto no art. 85 da Lei Federal n.º 4.320/64.

A Especializada entende que os esclarecimentos corroboram a impropriedade apontada no tocante à ausência do registro de forma segregada os valores das receitas dos recursos dos royalties do petróleo, tendo em vista que o Anexo 10 consolidado registra os valores em uma única na rubrica, sugerindo em sua conclusão a conversão da impropriedade em ressalva, a qual acolho na íntegra.

Com relação as despesas custeadas com os referidos recursos dos *royalties*, ficam assim demonstradas:



DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>15.421.940,28</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	15.421.940,28	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>4.695,00</b>
Investimentos	4.695,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>15.426.635,28</b>

Fonte: Quadro - Total das Despesas na fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa Peça 172 (fls. 110)

Tendo em vista o demonstrado no quadro acima, verifica-se que o Município não aplicou recursos de royalties em pagamento de pessoal e de dívidas, tampouco ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social, conforme documento constante Peça 167.

Ainda quanto ao tema, a Lei Federal nº 12.858, de 09.09.2013, dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal.

De acordo com o Corpo Instrutivo, o município recebeu R\$ 1.001.334,62 a título de recursos previstos na aludida Lei Federal, e aplicou no exercício de 2021 os seguintes montantes:

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	1.001.334,62
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	250.333,66
Aplicação de Recursos na Saúde	0,00
% aplicado em Saúde	0,00%
Saldo a aplicar	250.333,66
Aplicação Mínima na Educação – 75%	751.000,97
Aplicação de Recursos na Educação	0,00
% aplicado em Educação	0,00%
Saldo a aplicar	751.000,97

Fonte: Modelo 21 - *Royalties* Lei n.º 12.858/13, Peças 108 e 172 (fls. 116).

**Nota:** Conforme esclarecimentos na Peça 108 (fls. 01) o Município não executou o recurso referente aos Royalties da Lei n.º 12.858/13, por falta de abertura de crédito adicional especial, que foi solicitado à Câmara Municipal e não foi aprovado no exercício de 2021, de acordo com documentação de fls. 25/33 da peça 108.

Observa-se que o Poder Executivo não aplicou dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação, não atendendo ao disposto ao § 3º, artigo 2º da referida Lei.

A Especializada inicialmente propôs impropriedade e determinação, haja vista que não houve aplicação dos recursos em destinações distintas das previstas na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado no exercício seguinte, conforme consulta ao Relatório Analítico de *Royalties* às Peça 182, extraído do SIGFIS.

Além disso, quanto à aplicação dos recursos oriundos da Lei Federal em epígrafe e não aplicados em exercícios anteriores, o Corpo Instrutivo assim apontou:

Cumprir registrar que na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, o E. Plenário desta Corte determinou que o jurisdicionado aplicasse, além dos recursos recebidos no exercício, os valores não aplicados nos exercícios anteriores, a saber:

<b>Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal</b>			
Descrição	Saldo a Aplicar de Exercícios Anteriores (A)	Saldo Excedente Aplicado em 2021 (B)	Saldo de Exercícios Anteriores a Aplicar em 2022 (A – B)
Em Saúde	192.020,18	0,00	192.020,18
Em Educação	576.060,55	0,00	576.060,55

Fonte: Prestação de Contas TCE-RJ n.º 207.893-1/19, 210.902-6/20 e 210.566-0/21, e Modelo 21 – *Royalties* Lei n.º 12.858/13, Peças 108 e 172 (fls. 116).

**Nota:** o saldo a aplicar contempla os valores dos exercícios de 2018, 2019 e 2020, a saber:

<b>SAÚDE</b>	
<b>Exercício</b>	<b>R\$</b>
2018	49.373,80
2019	52.682,39
2020	89.963,99
<b>TOTAL</b>	<b>192.020,18</b>
<b>EDUCAÇÃO</b>	
<b>Exercício</b>	<b>R\$</b>
2018	148.121,41
2019	158.047,16
2020	269.891,98
<b>TOTAL</b>	<b>576.060,55</b>

Fonte:

Prestação de Contas TCE/RJ n.º 207.893-1/19 (fls. 1735/1736 e 1755 – PCGM 2018)

Prestação de Contas TCE/RJ n.º 210.902-6/20 (fls. 2564/2567 e 2588 – PCGM 2019)

Prestação de Contas TCE/RJ n.º 210.566-0/21 (fls. 3309/3313 e 3332 – PCGM 2020)

No tocante ao gasto com educação, não houve atendimento à referida determinação, uma vez que, no exercício de 2021, não foi aplicado em educação recursos em montante superior ao percentual de 75%, afim de cobrir os valores aplicados em exercícios anteriores. Resta, portanto, saldo a aplicar em educação no valor de R\$ 235.765,13, referente aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Esse fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 4**.

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (fl. 19/20, Peça 195), quanto às impropriedades<sup>25</sup> acima descritas, o jurisdicionado esclarece que já foram feitos todos os levantamentos dos recursos recebidos dos anos de 2018/2019/2020 e 2021, porém não houve aplicação devido à falta de orçamento que não foi aprovado em tempo hábil pelo Poder Legislativo.

Além disso, o ente informa o que segue:

No exercício de 2022 já com as rubricas e devida arrecadação, e o orçamento para a devida aplicação dos recursos já foram providenciados. De forma que foram abertas duas contas financeiras, sendo uma para a Educação e outra para a Saúde e que estão sendo transferidas mensalmente os recursos e disponibilizadas as Secretarias de Educação e saúde, afim de aplicarem tais recursos. **Visto anexo 7**.

A Especializada entende que os esclarecimentos corroboram com a impropriedade apontada, e a documentação encaminhada às fls. 236/252 da Peça 195 demonstra os recursos recebidos no exercício de 2022, bem como a separação dos valores destinados à educação e saúde. Isto posto, a Especializada propõe em sua conclusão a conversão das **impropriedades** em **ressalvas**, com o que concordo.

## **6.2. SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA**

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, *caput*, da Lei Federal 9.717/1998.

Sob o aspecto do equilíbrio financeiro, a Especializada aponta, por meio do confronto das receitas e despesas previdenciárias constantes no Balanço Orçamentário, que o município apresentou **déficit financeiro** no exercício de 2021 de **R\$ 4.050.652,76**, em desacordo com as disposições da Lei Federal nº 9.717/98. A Especializada considerou inicialmente o fato como impropriedade e determinação.

---

<sup>25</sup> Corresponde às impropriedades 7 e 8 da Peça 168

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (fl. 22, Peça 195), o jurisdicionado informa que está buscando medidas para solucionar o déficit orçamentário dos últimos anos, a fim de promover o equilíbrio financeiro do RPPS.

Quanto ao assunto a especializada aponta que os esclarecimentos apresentados pelo jurisdicionado corroboram a impropriedade apontada no tocante à ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos e propõe conversão da impropriedade em ressalva.

Contudo, parece-me ser mais adequado avaliar o equilíbrio financeiro sobre a ótica previdenciária, ou seja, em conjunto com o equilíbrio atuarial.

Sobre o tema, se pronuncia a Secretaria de Previdência no seguinte sentido<sup>26</sup>:

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

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

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

---

<sup>26</sup> Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME, fls. 4

Conforme se depreende, a busca do gestor na área previdenciária deve ser a preservação do equilíbrio financeiro e, de maneira indissociável, do equilíbrio atuarial. Por óbvio, é plenamente possível que o exercício apresente um montante de despesas previdenciárias maiores que as receitas previdenciárias arrecadadas, o que não necessariamente se traduz em impropriedade, como nos casos em que o déficit é coberto pelo ente<sup>27</sup>.

Para tanto, o estudo técnico de avaliação desenvolvido por atuário se materializa na definição do plano de custeio que estima os recursos necessários a fim de garantir os pagamentos de benefícios para o plano, dividido em custo normal e suplementar que, de acordo com art. 47 da Portaria MF 464/18, possui as seguintes definições:

16. Custo normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuariamente calculadas, conforme os regimes financeiros adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios.

17. Custo suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuariamente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de responsabilidade de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

Grosso modo, ao passo em que o custo normal se relaciona com a necessidade de recursos financeiros para fazer frente aos benefícios a conceder (benefícios projetados para servidor ativo), o custo suplementar objetiva recompor as reservas de recursos financeiros que deveriam estar constituídas na data de avaliação atuarial.

Ressalta-se que, quanto ao custo suplementar, caso os recursos acumulados pelo RPPS não sejam suficientes para cobrir tanto a provisão de benefícios já concedidos (aposentados e pensionistas) quanto a provisão de benefícios a conceder – relacionados com o direito já acumulado pelo servidor ainda em atividade (servidor ativo) em relação ao tempo de contribuição já incorrido – tem-se déficit atuarial a ser equacionado, o que ocorre na grande maioria desses regimes.

Todavia, é muito provável que o RPPS que apresenta custo suplementar sobre benefícios já concedidos também apure déficit financeiro no exercício e, desta forma, as insuficiências de recursos necessárias ao pagamento desses benefícios, mesmo após a adoção efetiva de medidas destinadas

---

<sup>27</sup> Neste sentido, como se observa no art. 2, §1º da Lei Federal nº 9.717/98, os entes federativos são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras (leia-se: déficit financeiro) do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

ao equacionamento do déficit atuarial, deverão ser cobertas pelo Tesouro do ente, sob pena de restar configurada a descapitalização do RPPS.

Caso a avaliação atuarial aponte, ao final do exercício, déficit atuarial no RPPS do ente, deve o gestor adotar as seguintes medidas definidas pela Portaria MF 464/18:

Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

[...]

§ 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em:

a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;

b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e

c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.

Recentemente, a portaria supra, vigente em 2021, foi revogada e substituída pela Portaria MPT nº 1.467/22<sup>28</sup> que, com algumas modificações, trata do tema em seu art. 55 com destaque para a inserção da possibilidade de adequações das regras de equacionamento de déficit atuarial.

Isto posto, sob o prisma atuarial, considerando o Relatório de Avaliação Atuarial (Peça 109), que possui data focal 31/12/2020, o ente demonstra um **déficit atuarial do fundo em Capitalização de R\$ 380.381.344,21**. Destaca-se que a análise que se segue se constituirá em estimativa, haja vista a necessidade de que a data focal utilizada seja a do exercício em análise, conforme veremos mais adiante, e não a do exercício anterior.

De forma a atuar de maneira mais conservadora quanto a eventual falha identificada por parte do gestor, considerando ainda que o Regime Próprio de Previdência é constituído por fundo em capitalização, onde a finalidade é de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no Plano de Benefícios, entendo que a demonstração de equilíbrio atuarial quanto aos

---

<sup>28</sup> A Portaria MPT 1.467/22 surge como forma de unificar a legislação aplicada aos Regimes Próprios de Previdência, sendo também conhecida como “super portaria”.

benefícios concedidos seja suficiente para afastar impropriedade/ressalva relacionada ao déficit financeiro e atuarial. Contudo, caso seja identificado déficit atuarial no que tange a tais benefícios, as receitas auferidas no exercício devem ser mantidas para fins de capitalização com o objetivo de garantir o equilíbrio atuarial do regime, devendo o ente arcar com as despesas previdenciárias através de aportes financeiros para cobertura deste déficit.

Quaisquer fatos adversos ao exposto demonstram que o ente não organiza seu regime próprio instituído com base em normas atuárias que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Isto posto, extrai-se do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA do exercício de 2021, disponível no portal do CADPREV<sup>29</sup> que as provisões matemáticas relacionadas a benefícios concedidos se encontram no montante de R\$ 224.853.011,06. Já os ativos garantidores se apresentam no valor de R\$ 36.629,87, o que aponta para um déficit em relação aos benefícios concedidos de R\$ 224.816.381,19.

O cenário acima apresentado pelo ente, considerando que a gestão dos regimes próprios de previdência deve-se pautar pelo equilíbrio financeiro e atuarial, deveria ser o de capitalizar as receitas auferidas no exercício e efetuar os pagamentos por meio de aportes do tesouro para cobertura das despesas previdenciárias que se apresentaram também no exercício, ou seja, R\$ 25.855.060,97.

Contudo, verifica-se por meio de consulta ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre que o município não realizou aportes para seu fundo de capitalização, indicando que a receita previdenciária realizada, cuja capitalização deveria ser empreendida para fins de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, foi utilizada para pagamento dos benefícios concedidos, ou seja, em sentido oposto ao equacionamento e à amortização do déficit atuarial, conforme demonstrado na tabela abaixo:

VERIFICAÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL	
Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	224.853.011,06
(-) Ativos garantidores	36.629,87
<b>(=) Situação em relação aos benefícios concedidos (deficitária)</b>	<b>-224.816.381,19</b>

<sup>29</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>

Despesas previdenciárias do exercício de 2021	25.855.060,97
(-) Recursos aportados no exercício de 2021	0
(=) Diferença	25.855.060,97

Diante do exposto, entendo que o fato é motivo ensejador de **ressalva e determinação** por restar evidenciado que o Ente não organiza seu regime próprio instituído com base em normas atuárias que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, sob a análise conjugada.

Ressalta-se que o Poder Executivo encaminhou declaração (Peça 168) informando que o ente está estudando e avaliando todos os pontos do RPPS que merecem medidas necessárias para o equacionamento do déficit atuarial, sobretudo já foram encaminhadas propostas ao Poder legislativo visando a majoração das alíquotas de contribuições previdenciárias.

Infere-se um possível descumprimento do disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019, o qual 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%). Isso porque o relatório aponta para uma alíquota atual de 11%, o que, a meu ver, é motivo ensejador de **ressalva e determinação** na medida em que confirma a inadequação do Ente aos preceitos da aludida Emenda Constitucional.

Em complemento, a declaração (Peça 169) informa que o órgão de previdência social municipal custeia somente despesas com aposentadoria e pensão por morte, nos termos do § 2º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Por fim, verifica-se por meio do Relatório de Avaliação Atuarial (Peça 109) que a data-focal utilizada foi 31/12/2020, o que, apesar de cumprir com a exigência constante no item 68 do anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, encontra-se em desacordo com os artigos 3º e 38 da portaria MF 464/2018, vigente à época e atualmente revogada pela Portaria MPT nº 1.467/22, cuja data focal deveria ser a de 31 de dezembro do exercício a que a avaliação se refere.

Isto posto, mesmo desconsiderando possível impropriedade, visto que houve o cumprimento no encaminhamento do relatório nos moldes solicitados por esta Corte, torna-se necessário avaliar a necessidade de atualização do Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18 para que, a partir das próximas Contas de Governo, seja encaminhado o Relatório de Avaliação Atuarial cuja data focal utilizada guarde consonância com a Portaria MPT nº 1.467/22, ou seja, 31 de dezembro do exercício



a que a avaliação se refere, com vistas a garantir a maior fidedignidade das informações relacionadas com o passivo atuarial do Ente. Tal fato já foi objeto de determinação quando da análise da Prestação de Contas de Governo do Município de Cabo Frio<sup>30</sup>, motivo pelo qual nova determinação se torna dispensável no presente.

Quanto às contribuições previdenciárias ao RPPS, conclui a Especializada que o Poder Executivo não vem efetuando regularmente o repasse das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal, em contrariedade ao disposto no inciso II, do artigo 1º, da Lei Federal n.º 9.717/98, conforme quadro a seguir:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	7.734.688,20	7.735.084,53	-396,33
Patronal	8.538.318,20	8.534.430,72	3.887,48
<b>Total</b>	<b>16.273.006,40</b>	<b>16.269.515,25</b>	<b>3.491,15</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS - Peça 172 (fls. 118/119).

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

Considerando o montante do valor envolvido, a Especializada considera que possa ser relevado, em razão da imaterialidade, endossado pelo *Parquet* de Contas e, com o qual concordo.

Quanto aos parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS, demonstra-se no quadro a seguir, de forma resumida, o montante devido e os valores pagos no exercício, cujos dados foram extraídos do Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado:

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
983/14-PMRB	26/03/2014	7.644.916,80	789.614,16	2.156.361,47	---
CMRB	26/03/2014	542.673,60	0,00	383.250,33	---

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – Peça 172 (fls. 117).

Do quadro acima, verifica-se que o Poder Executivo **efetuou** os pagamentos devidos no exercício, decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS.

<sup>30</sup> Processo TCE-RJ nº 208.708-6/22

No que tange às contribuições direcionadas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, verifica-se que o Poder Executivo **não efetuou o pagamento integral** das contribuições previdenciárias, conforme quadro a seguir:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	1.891.430,04	1.515.389,92	376.040,12
Patronal	5.186.382,46	5.294.040,27	-107.657,81
<b>Total</b>	<b>7.077.812,50</b>	<b>6.809.430,19</b>	<b>268.382,31</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS – Peça (fls. 121/122).

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

O não pagamento da contribuição retida da contribuição do servidor, referentes aos servidores vinculados ao RGPS, inicialmente foi objeto de impropriedade e de determinação.

Em síntese, por meio da Manifestação Escrita apresentada (fl. 23, Peça 195), o jurisdicionado informa que os recolhimentos das contribuições previdenciárias do servidor ao RGPS do Executivo e Fundos têm sido recolhidos e pagos, conforme exposto no relatório do anexo 8.

No que tange a análise do exposto pelo ente, a Especializada aponta o que segue:

**Análise:** visando a corroborar os esclarecimentos prestados, foi apresentada relação de pagamentos efetuados ao INSS no período de 01/01/2021 a 31/12/2021 (fls. 254/263 da Peça 195) no montante de R\$ 2.745.366,92. Contudo, tal valor não se coaduna com o Relatório Geral de Documentos e Informações Registradas pelo Jurisdicionado (fls. 121/122 da Peça 197).

Cabe registrar, que os valores lançados no Relatório Geral de Documentos apresentado guarda paridade com os valores da informação inicial de 22/09/2022 – Peça 186.

**Conclusão:** dessa forma, a referida impropriedade será **mantida** na conclusão deste relatório, porém modificada para ressalva.

Isto posto, corroboro com a conversão da impropriedade em **ressalva**.

Por último, aponta a especializada após consulta no sitio da CADPREV<sup>31</sup> que o município não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária no exercício de 2021. Esse fato ensejou apontamento inicial de impropriedade e determinação.

Por sua vez, o *Parquet* de Contas acrescenta o que segue:

Constatamos, por intermédio de consulta ao site do CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social

<sup>31</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>

(<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnCrp.xhtml>), que o **Regime Próprio de Previdência Social do Município não obteve Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) no exercício de 2021 e está atualmente com CRP (emitido 08.08.22 com validade até 04.02.23 por decisão judicial)**:

(...)

A ausência do CRP, durante todo o exercício financeiro destas contas, foi apontada como **impropriedade** nas contas, proposição com a qual concorda este Parquet de Contas.

(...)

Além disso, convém ressaltar que o “**Extrato Externo dos Regimes Previdenciários**”, disponível nesta data no site anteriormente mencionado, não informa a situação (regular ou irregular) dos critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do sistema, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP (consta na coluna “Situação” de cada critério apenas o termo “Decisão Judicial”), de forma que não é possível, neste processo, identificar os motivos pelos quais não foi emitido, pela via administrativa, o atual Certificado de Regularidade Previdenciária:

(...)

Em síntese, por meio da Manifestação Escrita apresentada (fl. 24, Peça 195), o jurisdicionado informa que o IPREVIBR tem se esforçado no preenchimento e atendimento aos relatórios do Cadprev e demais exigências com vistas à regularização e obtenção do Certificado de Regularidade Fiscal – CRP.

Todavia, apesar dos esforços do ente as alegações ofertadas ratificam a impropriedade inicialmente apontada, sendo assim, alinho-me ao proposto pela Especializada por conversão em **ressalva**.

### **6.3. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL**

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos, cujo objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e os objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17 (peça 117), no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública e à análise da

adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as respostas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

#### **6.4 REPASSE DE RECURSOS PARA O LEGISLATIVO**

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

De acordo com análise do Corpo Instrutivo, o repasse realizado pelo Poder Executivo **não foi respeitado**, descumprindo o contido no inciso I do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, na forma a seguir:

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse recebido acima do limite (D) = (B - C) – (A)
6.981.886,72	7.210.812,75	175.757,37	53.168,66

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 38 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 113.

Nesse aspecto o Corpo Instrutivo, acompanhado pelo *Parquet* de Contas considerou inicialmente o descumprimento ao limite constitucional como irregularidade.

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade, o jurisdicionado encaminhou, de forma tempestiva, suas razões de defesa pertinentes ao tema, materializadas no Doc. TCE-RJ nº 026.843-6/22.

Em síntese, o jurisdicionado esclarece (Peça 195, fl. 12) que tal irregularidade ocorreu devido o valor do repasse do duodécimo ao Legislativo Municipal incluir a “contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública – CIP”, no montante de R\$ 3.799.932,17.

Em continuidade, apresenta os seguintes esclarecimentos:

**De modo que no momento da apuração dos valores das arrecadações a serem repassado no ano de 2021 não se tinha a ciência da decisão proferida no Processo TCE/RJ nº 216.281-7/2019 conforme Nota 3 das fls 61 do relatório do PCA-2021 – Processo nº 210.737-3/22. E que no exercício de 2022 já não foi considerado a receita da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública-COSIP no**

computo da base de cálculo para a apuração do duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo em atendimento da determinação nº 03.

Por fim, informa que o Poder Legislativo de Rio Bonito devolveu ao Poder Executivo o montante de R\$ 175.757,37, conforme documentos do Anexo 3.

O Corpo Instrutivo informa que em instrução inicial (Peça 186, fl. 62) havia considerado a devolução da referida importância mencionada pelo jurisdicionado e comprovada por meio do Anexo 3 (Peça 195, fls. 172/174).

Ainda segundo a Especializada, os argumentos do não conhecimento da decisão proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, que trata sobre Consulta – Cômputo da COSIP na base de cálculo de teto de gastos do Poder Legislativo Municipal, pode ser confirmado ao proceder ao exame do citado processo.

Sendo assim, o Corpo Instrutivo, endossado pelo Parquet de Contas, à frente dos argumentos apresentados, concluem por desconsiderar a referida irregularidade, ressaltando que após a devolução do valor de R\$ 175.757,37 (Peça 113) pelo Legislativo ao Poder Executivo, o repasse apurado ainda se encontra acima do limite em R\$ 53.168,66 (R\$ 7.035.055,38 – R\$ 6.981.886,72).

Primeiramente, importa destacar meu posicionamento divergente quanto ao acolhimento por parte das instâncias técnicas das razões de defesa apresentadas pelo gestor como suficientes para elidir a irregularidade em tela.

Deve-se restar claro que as comunicações e determinações desta Corte não possuem caráter pessoal (*intuitu personae*), mas buscam aprimorar, *in casu*, a gestão do Ente no que tange aos aspectos orçamentários, fiscais e macroeconômicos tratados em sede de contas de governo. Em decorrência deste entendimento, é obrigação do gestor inteirar-se das determinações expedidas por esta Corte ligadas à sua área de atuação, sendo inclusive a atitude esperada no sentido da manutenção da continuidade, devendo o gestor arcar com a responsabilidade em casos de descumprimento<sup>32</sup>.

Isto posto, em sessão de 04/12/2019, o Plenário desta Corte de Contas, nos termos do Voto proferido pelo Conselheiro Relator, assim se manifestou:

#### **VOTO**

(...)

---

<sup>32</sup> Neste sentido, decidiu o Tribunal de Contas da União através do Acórdão 277/2019-Plenário

3. Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à consulente e aos demais Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios jurisdicionados deste Tribunal, dando-lhes ciência da decisão desta Corte, com a revogação do Prejulgado 26/2018 (consulta tombada sob o Processo TCE-RJ 200.630-6/18) e fixação da seguinte tese, que somente será exigida a partir das prestações de contas relativas ao exercício de 2021, prestadas no ano de 2022:

As receitas tributárias, referidas no art. 29-A da Constituição Federal de 1988, são as receitas provenientes de impostos, taxas e contribuições de melhoria, nos termos preconizados no art. 5º do Código Tributário Nacional c/c art. 11 da Lei 4.320/64, excluindo-se, portanto, a receita da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública de que trata o art. 149-A da CF/88, ressaltando-se que a base de cálculo para fins de limite de despesa do Poder Legislativo local é composta tão-somente pelas receitas expressamente contidas no art. 29-A da CF/88.

A decisão sobredita foi comunicada ao Sr. José Luiz Alves Antunes, Prefeito de Rio Bonito nos exercícios de 2019/2020, por meio do Ofício CSO 39.793/2019 recebido em 28/01/2020, fato que não exonera o atual chefe do Poder Executivo, Sr. Leandro Pereira Netto, de inteirar-se de matéria tão relevante e que se afeiçoa a sua área de atuação, mesmo sob a alegação de que assumiu a titularidade em 01 de janeiro de 2021.

Não obstante, observa-se que o montante repassado em valor superior se demonstra representativamente imaterial para a reprovação das contas, representando 0,76% do montante autorizado, motivo pelo qual me alinho com as instâncias técnicas em descaracterizar a irregularidade inicialmente apontada, mas entendo que a falha ocorrida seja motivo ensejador de **ressalva e determinação**.

## **6.5 CONTROLE INTERNO**

Após destacar a relevância do pronunciamento e da competência fiscalizatória dos sistemas de controle interno, o Corpo Instrutivo, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, sugere **comunicação** ao respectivo responsável para que tome ciência do exame realizado, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes com o objetivo de eliminar as falhas apontadas no decurso do próximo exercício. Também aponta que o órgão de Controle Interno deverá pronunciar-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva, com a apresentação de certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas. Tais proposições não merecem reparos, de modo que serão integralmente acolhidas.

### **6.5.1 Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior**

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

O Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ (Peça 116) apresentou a seguinte situação, em relação às determinações exaradas por esta Corte de Contas, na última prestação de contas de governo:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	07	44%
Cumprida parcialmente	06	38%
Não cumprida	03	18%
Cumprimento dispensado	0	0%
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno – Peça 116.

Conforme se observa o município não cumpriu integralmente as determinações exaradas por esta Corte de Contas, o que foi alvo de sugestão preliminar de impropriedade e determinação.

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (fl. 25, Peça 195), o jurisdicionado alega o que segue:

Mediante o relatório (modelo 22) estamos nos esforçando para o cumprimento de todas as determinações, e que devido a tantas mudanças, e novas exigências na administração e gestão pública, tem sido árduo a padronização de vários procedimentos internos que possam ser estabelecidos e cumpridos, atendendo assim integralmente todas as determinações.

Verifica-se que os esclarecimentos pelo jurisdicionado corroboram a impropriedade apontada pelo não cumprimento integral das determinações desta Corte de Contas.

Na mesma linha defendida pelo Corpo Instrutivo proponho conversão da impropriedade em **ressalva**.

#### **6.5.2 Certificado de Auditoria**

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

De acordo com o Corpo Instrutivo, o Certificado de Auditoria (peça 115) emitido pelo órgão central de controle interno opine expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do município. No entanto, não foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, com vistas a alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental, o que ensejará **ressalva e determinação**.

## **6.6 RESULTADOS DAS AUDITORIAS SOBRE A GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL**

Após contextualizar as auditorias da receita no âmbito desta Corte e sua importância na eficiência da gestão fiscal, a Especializada aponta as auditorias realizadas no município. Saliencia que os problemas identificados foram inicialmente monitorados em 2017 e que as pendências mais graves constaram como impropriedades nas contas de governo daquele exercício.

Posteriormente, elenca os problemas encontrados ou ainda sem solução, cujo saneamento deve ser objeto da atual gestão 2021/2024 referentes aos temas de gestão do crédito tributário, gestão do ISS e gestão dos impostos imobiliários (IPTU e ITBI), cujo teor passam a integrar o presente voto, revelando-se despendiência a transcrição.

Diante dos apontamentos da instância técnica, o atual gestor deverá planificar e controlar a solução dos problemas relacionados às auditorias realizadas na receita, bem como comprovar a realização dos outros procedimentos considerados imprescindíveis, para que nas próximas contas sejam apresentados o seu andamento e/ou comprovação, nos moldes do Modelo 25 desta Prestação, que foi utilizado para as auditorias de gestão do crédito tributário.

Destarte, é necessária a emissão de **alerta** ao atual gestor de que, persistindo os problemas apurados em sede de auditorias, tratadas nos tópicos 7.6.2, 7.6.3 e 7.6.4 do relatório elaborado pelo Corpo Instrutivo e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão, mencionados acima, por intermédio de Modelos similares ao de N.º 25 da presente prestação de contas, até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

## **6.7 EDITAIS**



Considerando os dados apresentados pelo ente mediante sistema Sigfis e adotando as disposições constantes na Deliberação TCE-RJ nº 312/2021, verifica-se que o município apresentou 33 editais de forma intempestiva no sistema, não atendendo ao prazo previsto no mencionado normativo. Além disso, 09 desses editais foram encaminhados após a realização do certame, fato que, além de exorbitar o prazo previsto de envio dos dados, mitigou eventual ação de controle.

Nesse contexto, faz-se mister **alertar** os responsáveis atuais no sentido de que, persistindo as ocorrências, os fatos ora apontados poderão macular a análise das futuras contas, além constituir denso risco de auditoria.

#### **6.8 CONCESSÕES**

Data a relevância do tema e considerando sua importância na elaboração das diretrizes estratégicas de gestão para biênio 2021/2022, esta Corte solicitou aos municípios o preenchimento do Modelo 27, anexo que compõe as contas de governo de 2021, divulgada conforme Portaria SGE n.º 09, de 15/12/2021.

De acordo com o apresentado pelo Município, no exercício de 2021, existiam 02 concessões vigentes. Entretanto, constatou o Corpo Instrutivo que o Contrato 007/2014, referente ao Transporte por Ônibus Municipal, bem como o Contrato sem número, para implantação e exploração dos serviços de cemitério, não foram lançados no módulo de concessões do Sigfis, em inobservância ao previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/2017.

Quanto ao tema, merece prosperar a sugestão da Especializada no sentido de emitir **alerta** ao atual gestor no sentido de que, persistindo a inobservância ao previsto na Deliberação TCE-RJ N.º 281/17, este Tribunal poderá, nas próximas contas de governo, pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

#### **8. CONCLUSÃO**

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de Rio Bonito, relativa ao exercício de 2021, e tendo em vista o teor do relatório do Corpo Instrutivo e o Parecer do Ministério Público de Contas;

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

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

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

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

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

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

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

**Considerando** a abertura de créditos adicionais em observância ao artigo 167 da Constituição Federal;

**Considerando** o atendimento do artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20 pelo Poder Executivo;

**Considerando** o atendimento ao artigo 29-A da Constituição Federal pelo Poder Executivo; e

**Considerando** os resultados gerais apurados,

**Posiciono-me PARCIALMENTE DE ACORDO com o Corpo Instrutivo e com o Ministério Público de Contas junto a esta Corte.** Ressalto que minha divergência com relação ao Corpo Instrutivo e com o *Parquet* Especial reside especialmente em: a) acrescentar recomendação para que o Município mantenha o controle do impacto da variação da RCL na redução do percentual excedente em cada exercício, principalmente em relação a eventuais receitas temporárias; b) adicionar comunicação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Rio Bonito para que tome ciência quanto à emissão de parecer prévio; c) acrescentar ressalva relativa à divulgação de informações no portal da transparência e considerar como comunicação ao atual prefeito, a partir das próximas contas de governo apresentadas a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Contas de Governo), os pareceres prévio e os relatórios analíticos devem ser disponibilizada para consulta em seu portal da transparência, em cumprimento ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual, bem como aos art. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101/00; d) acrescentar consideração de 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 as vedações previstas no art. 8º da Lei 7.990/89; e) acrescentar ressalva e determinação quanto ao descumprimento do disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019, o qual 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%); e f) acrescentar consideração para que o ente promova além do equilíbrio financeiro o atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98.

**VOTO:**

**I – Pela Emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Rio Bonito, **Sr. Leandro Pereira Netto**, referentes ao exercício de **2021**, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**:

**RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

**RESSALVA N.º 1**

Divergência entre patrimônio líquido registrado na coluna do exercício anterior do Balanço Patrimonial Consolidado e o valor lançado no Balanço Patrimonial do exercício anterior.

**DETERMINAÇÃO N.º 1**

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

**RESSALVA N.º 2**

O Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não foi encaminhado.

**DETERMINAÇÃO N.º 2**

Observar o completo encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, incluindo todos os seus Anexos, em cumprimento ao Anexo da Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

**RESSALVA N.º 3**

Não realização de Audiência Pública, que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS, em desacordo com o disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

**DETERMINAÇÃO N.º 3**

Para que o Executivo Municipal envide esforços no sentido de promover as audiências públicas, por intermédio do gestor do SUS, em obediência ao § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

**RESSALVA N.º 4**

Ausência do registro de forma segregada dos valores das receitas dos recursos dos *royalties* do petróleo, tendo em vista que o Anexo 10 Consolidado registra os valores em uma única na rubrica: Transferência da Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo, no valor total de R\$ 25.119.933,99.

**DETERMINAÇÃO N.º 4**

Providenciar registro integral e tempestivo de todas das receitas e respectivas despesas relacionadas aos recursos dos *royalties* do petróleo, em conformidade com o disposto no artigo 85 da Lei Federal n. 4.320/64.

**RESSALVA N.º 5**

O Poder Executivo não aplicou nenhuma parcela dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da referida Lei.

**DETERMINAÇÃO N.º 5**

Observar a correta aplicação dos recursos recebidos dos *royalties* do pré-sal, decorrentes da Lei Federal n.º 12.858/13.

**RESSALVA N.º 6**

O Poder Executivo não aplicou integralmente os recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, recebidos em exercícios anteriores, nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%).

**DETERMINAÇÃO N.º 6**

Observar e comprovar, nas próximas prestações de contas de governo, a devida aplicação dos recursos dos *royalties* nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%) que não tenham sido integralmente aplicadas em exercícios anteriores, conforme estabelece o § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13.

**RESSALVA N.º 7**

Ausência de equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, sendo constatado um déficit previdenciário, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

**DETERMINAÇÃO N.º 7**

Promover o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98.

**RESSALVA N.º 8**

O Município realizou parcialmente o recolhimento da contribuição previdenciária do servidor devida ao RGPS, não observando o disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei Federal n.º 8.212/91.

**DETERMINAÇÃO N.º 8**

Providenciar o recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária do servidor devida ao RGPS, conforme disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei Federal n.º 8.212/91.

**RESSALVA N.º 9**

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.º 9.717/98.

**DETERMINAÇÃO N.º 9**

Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n.º 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 eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS.

**RESSALVA N.º 10**

O Município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte, conforme informado no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno (Modelo 22) da Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

**DETERMINAÇÃO N.º 10**

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

**RESSALVA N.º 11**

Ausência de controle financeiro da conta do Fundeb, prejudicando a evidenciação do saldo não utilizado do Fundo no exercício.

**DETERMINAÇÃO N.º 11**

Aprimorar o controle da disponibilidade financeira da conta do Fundeb no exercício conforme disposto no artigo 21 da Lei Federal n.º 14.113/20.

**RESSALVA N.º 12**

A Alíquota de contribuição previdenciária aplicada atualmente pelo Município (11%) é inferior à aplicada pelo Regime Próprio de Previdência da União (14%), em desacordo com o disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019.

**DETERMINAÇÃO N.º 12**

Observar o disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019 no sentido de adequar a alíquota atualmente adotada à legislação vigente.

**RESSALVA N.º 13**

Ausência de ampla divulgação da documentação constitutiva das Prestações de Contas anuais do chefe do Poder Executivo Municipal (contas de governo), em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

**DETERMINAÇÃO N.º 13**

Implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº101/00.

**RESSALVA N.º 14**

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, desrespeitou o limite máximo de repasse previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

**DETERMINAÇÃO N.º 14**

Atentar para o pleno atendimento do limite máximo de repasse previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

**RECOMENDAÇÕES**

**RECOMENDAÇÃO N.º 01**

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.

## **RECOMENDAÇÃO N.º 02**

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

II – Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, ao **atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de RIO BONITO**, para que:

II.1. tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF;

II.2. tome ciência da necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal para que todas as unidades administrativas enviem tempestivamente, via sistema Sigfis, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 312/20;

II.3. tome ciência da recente decisão deste Tribunal de 13.07.2022, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21, que firmou entendimento desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (Royalties) previstas na Lei Federal n.º 7.990/89, assim como da revogação da tese fixada na decisão plenária de 14.12.2006, proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n.º 219.143-9/06, 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; e

II.4. a partir das próximas contas de governo apresentadas a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Contas de Governo), os respectivos pareceres prévios e os Relatórios Analíticos devem ser disponibilizados para consulta em seu portal da transparência, em cumprimento ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual, bem como aos art. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101/00.

III – Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao atual **Prefeito Municipal de Rio Bonito**, alertando-o:



III.1. quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratadas nos tópicos 7.6.2, 7.6.3 e 7.6.4 até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, mencionados no tópico 7.6.5, de forma a atender ao estabelecido no artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas;

III.2. quanto à necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal para que todas as unidades administrativas enviem tempestivamente, via sistema Sigfis, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 312/20;

III.3. quanto à obrigatoriedade da inserção dos dados no módulo concessões do Sigfis, em sua integridade e autenticidade, referentes às contratações no âmbito das concessões comuns (regidas pela Lei n.º 8.987/95), e concessões administrativas e patrocinadas (parcerias público-privadas – PPPs, regidas pela Lei n.º 11.079/04) em observância ao previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/17, sob pena de este Tribunal pronunciar-se pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação de suas contas;

III.4. quanto à recente decisão deste Tribunal de 13.07.2022, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21, que firmou entendimento desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (royalties) previstas na Lei Federal n.º 7.990/89, assim como da revogação da tese fixada na decisão plenária de 14.12.2006, proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n.º 219.143-9/06, 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 ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações, nos termos propostos neste voto; e

III.5. a partir das próximas contas de governo apresentadas a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Contas de Governo), os respectivos pareceres prévios e os Relatórios Analíticos devem ser disponibilizados para consulta em seu portal da transparência, em cumprimento ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual, bem como aos art. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101/00;

**IV** – Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual **Presidente da Câmara Municipal de Rio Bonito**, 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-** Pela **COMUNICAÇÃO** ao Ministério da Saúde para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do art. 33 da Lei nº 8.080/90;

**V** – Findas as providências supra, pelo **ARQUIVAMENTO** do processo.

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