



**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

**ARARUAMA**

---

**EXERCÍCIO DE 2021**

**RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA**

PLENÁRIO

VOTO GCSMVM

**PROCESSO TCE-RJ Nº 208.710-9/22**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA**

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

**RESPONSÁVEL: SRª. LÍVIA SOARES BELLO DA SILVA**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA. 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.**

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

Versam os autos sobre processo da Prestação de Contas de Governo do chefe do Poder Executivo do Município de Araruama, que abrange as contas do Poder Executivo, relativa ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, **Srª. Lívia Soares Bello da Silva**, 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 01/04/2022, 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 (02/02/2022), 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 01/09/2022. Em sua conclusão preliminar, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo de Araruama em razão das irregularidades abaixo elencadas, com **impropriedades, determinações, recomendações**:

**IRREGULARIDADE N.º 01**

A abertura de créditos adicionais ultrapassou o limite estabelecido na LOA, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da constituição federal de 1988.

[...]

**IRREGULARIDADE N.º 02**

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

(...)

**IRREGULARIDADE Nº 03**

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

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 09/09/2022, 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 15/09/2022, 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 deram origem aos Docs. TCE-RJ nºs. 022.220-0/22, 022.242-8/22, 022.245-0/22 e 022.246-4/22.

Em nova manifestação, de 27/10/2022, o corpo instrutivo considerou satisfatoriamente afastadas as irregularidades apontadas e sugeriu a emissão de parecer prévio favorável.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em 07/11/2022, concordou com o afastamento das irregularidades sugerido pela instância técnica e, ao final, também propôs 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, assumira obrigações de natureza pecuniária.

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

Definido o objeto da presente prestação de contas governo, notadamente uma visão geral acerca dos resultados obtidos pelo Município no exercício de 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 Araruama, 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.

---

<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

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

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

Neste sentido, as atuais estruturas das demonstrações contábeis foram atualizadas pela Portaria STN nº 438/12, em consonância com os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 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

---

<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.

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 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 Araruama (<https://transparencia.araruama.rj.gov.br/prestacao-de-contas-do-governobalancoanualgrfreo/83/Prestacao-de-Contas-de-Governo/>), **constatou-se que a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (contas de governo), os relatórios analíticos e pareceres prévios deste Tribunal até 2020 se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência. Porém, os demonstrativos e demais documentos que compõem as prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2021 não estão disponibilizados para consulta no portal da transparência.**

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** neste parecer ministerial (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.

---

<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.

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.

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”.

Considerando que, em consulta ao Portal da Transparência de Araruama, estão disponíveis os documentos relativos às contas do exercício de 2020, entendo pertinente somente comunicar o atual prefeito de 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) deve ser disponibilizada para consulta em seu portal da transparência tão logo seja apresentada 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>6</sup>, os Instrumentos de Planejamento e Orçamento são constituídos por leis de iniciativa privativa e indelegável do chefe do Poder Executivo<sup>7</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> Art. 37 da CF/88

<sup>7</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\$ 421.586.110,00 e despesas fixadas em igual valor.

A Lei Orçamentária Municipal ao estimar a receita orçamentária pelo valor líquido, o fez em desacordo com o disposto no art. 6º da Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe: “...*Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.*” Tal fato foi considerado pela unidade técnica como **ressalva e determinação**, cuja sugestão acolho na íntegra.

## 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:

DEMONSTRATIVO RESUMIDO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	
Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	421.586.110,00
(B) Alterações:	451.423.408,85
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	450.703.408,85
Créditos especiais	720.000,00
(C) Anulações de dotações	238.685.042,16
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>634.324.476,69</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	634.324.476,69
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Relação de Créditos Adicionais, Modelos 3 e 4 – Peça 129 (fls. 13/32), e Anexo 11 Consolidado da Lei n.º 4.320/64, Peça 88.

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 50% (cinquenta por cento) das despesas fixadas no orçamento, respeitando a base de cálculo e as fontes dispostas na referida lei, culminando no montante autorizado de R\$ 210.793.055,00.

Quanto ao tema, corroboro com o entendimento da Especializada no sentido de que, apesar de não haver restrição expressa à consignação do limite, o balizamento autorizado na LOA perfaz percentual que não se coaduna com os princípios que norteiam o bom planejamento, demonstrando grau de liberdade de movimentação das dotações orçamentárias que, se levados à efetiva utilização, resultarão em um orçamento totalmente descolado na LOA aprovada inicialmente, motivo pelo qual acolho a **recomendação** sugerida ao Chefe do Poder Executivo.

A Lei Orçamentária, em seu art. 8º, também estabeleceu exceções ao limite autorizado, o que foi apurado em documento próprio acostado aos autos do presente.

Da análise preliminar 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, concluiu a Especializada que a abertura de créditos adicionais se encontrava **acima do limite estabelecido na LOA**, em desobediência ao preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal, culminando em irregularidade, onde destaco:

De acordo com o rol dos créditos adicionais fundamentos na LOA, foram realizadas as alterações orçamentárias no exercício de 2021 evidenciadas a seguir:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	237.965.042,16
		Excesso – Outros	195.116.312,08
		Superávit	17.622.054,61
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>450.703.408,85</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			450.703.408,85
(D) Limite autorizado na LOA			210.793.055,00
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>			<b>239.910.353,85</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 5, e Relação de Créditos Adicionais – Modelos 3 e 4 – Peça 129 (fls. 13/32).

Da análise do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais ultrapassou o limite estabelecido na LOA, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

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

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 022.220-0/2022 (peças 165).

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada (peça 165), o jurisdicionado alega que o valor das exceções é de R\$ 317.212.968,50 (Créditos não considerados - exceções previstas na LOA), fundamentados no parágrafo único, artigo 8º, da Lei Orçamentária Anual (Lei n.º 2.488/20).

Todavia, quanto ao saneamento da irregularidade apontada, informa que, por falha, os decretos relacionados no modelo 3 e 4 (peça 129, fls. 13/32), referentes à suplementação realizada por anulação, deixaram de informar a exceção na qual se enquadravam (parágrafo único, artigo 8º da LOA).

Em complemento, foi apresentado Quadro A.1 (peça 168), que relaciona a cada decreto apresentado no modelo 3 e 4 os respectivos montantes das exceções, conforme coluna denominada de “exceções previstas na LOA (nota explicativa)”, corroborando com o saldo de R\$ 317.212.968,50.

As alegações apresentadas foram acompanhadas da documentação comprobatória<sup>8</sup> destinadas a comprovar que o Município de Araruama apresentou a abertura de créditos adicionais dentro do limite estabelecido na LOA, em obediência ao inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

O Corpo Instrutivo (Peça 179, fls. 02/05), endossado pelo *Parquet* Especial (Peça 182), diante dos argumentos apresentados, os quais se encontram devidamente suportados por documentação comprobatória necessária e suficiente à elucidação dos fatos, concluem por desconsiderar a referida irregularidade, no entanto, acrescenta ressalva e determinação dirigida ao ente quanto à não realização da retificação dos dados relativos aos créditos adicionais com base na LOA no novo Relatório Geral encaminhado (Peça 171).

Na mesma linha das instâncias técnicas, entendo afastada a irregularidade preliminarmente atribuída ao gestor por considerar comprovado o valor das exceções previstas na LOA - créditos não considerados, em fundamento ao parágrafo único, artigo 8º, da Lei Orçamentária Anual (Lei n.º 2.488/20), corroborando ainda com a **ressalva** e a **determinação**, nos termos propostos.

Por fim, considerando que o Quadro A.1 trouxe novos valores em relação aos créditos adicionais abertos, a especializa apresenta novo quadro, acerca do rol dos créditos adicionais, que se encontra-se dentro do limite da LOA, observando o inciso V do artigo 167 da Constituição Federal:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	238.685.449,46
		Excesso – Outros	195.116.312,08
		Superávit	17.622.054,61

<sup>8</sup> Peça 168

	Convênios	0,00
	Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>		<b>451.423.816,15</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)		317.212.968,50
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>		<b>134.210.847,65</b>
(D) Limite autorizado na LOA		210.793.055,00
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>		<b>0,00</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 5, e Quadro A.1 – Peça 168

**Nota:** ressalta-se que o valor da anulação diverge do quadro ilustrativo apresentado na manifestação escrita do jurisdicionado (fl. 2 da Peça 165), porém, guarda consonância com o montante informado no Quadro A.1 (peça 168), que, por estar devidamente assinado pelos responsáveis, serviu de base para o preenchimento das informações destacadas no Quadro acima.

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

É possível também inferir dos autos que não houve abertura de créditos adicionais extraordinários por parte do município para o exercício em análise.

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

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

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	15.451.722,17
II - Receitas arrecadadas	562.098.841,32
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>577.550.563,49</b>
IV - Despesas empenhadas	561.522.443,77
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	8.110.000,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>569.632.443,77</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>7.918.119,72</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 207889-7/21, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 87, e Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 88, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 30, e Balanço financeiro do RPPS – Peça 31.

**Nota (linha I) 1:** ao superávit apurado no exercício anterior de R\$14.204.298,59 (já excluídos os resultados do RPPS e Legislativo) foi somado o valor do resultado dos convênios, R\$ 1.247.423,58, considerados no final do mandato, em face de ajustes necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF, 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.

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\$ 182.014.045,72<sup>9</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 **21,50%** 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\$ 4.123,12 por habitante, ocupando a 61ª 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\$ 24.769.778,37**, sendo executado 90,37% a título de despesas correntes e 9,63% referentes a despesas 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:

---

<sup>9</sup> Observa-se que o cálculo do **excesso de arrecadação** ora apresentado desconsiderou a Receita Intraorçamentária que foi apresentada na Instrução Técnica (peça 146) e no parecer do Ministério Público de Contas (peça 149). 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”.

<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>			
<b>Natureza</b>	<b>Consolidado</b>	<b>Regime próprio de previdência</b>	<b>Valor sem o RPPS</b>
Receitas Arrecadadas	617.529.041,79	55.430.200,47	562.098.841,32
Despesas Realizadas	609.554.698,32	48.032.254,55	561.522.443,77
<b>Superávit Orçamentário</b>	<b>7.974.343,47</b>	<b>7.397.945,92</b>	<b>576.397,55</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado – Peça 87, Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 89, e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 30.

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 fluante do ente e, aplicando a proporcionalidade, verificar também se o princípio do equilíbrio nos moldes da LRF vem sendo respeitado.

Tal apuração é demonstrada adiante:

**Tabela 1 - Apuração do Superávit/Déficit Financeiro**

<b>APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO</b>				
<b>Descrição</b>	<b>Consolidado (A)</b>	<b>Regime Próprio de Previdência (B)</b>	<b>Câmara Municipal (C)</b>	<b>Valor considerado (E) = (A-B-C-D)</b>
Ativo financeiro	118.860.437,68	6.040.605,06	286.707,93	112.533.124,69
Passivo financeiro	101.320.585,20	257.722,98	191.541,26	100.871.320,96
<b>Superávit Financeiro</b>	<b>17.539.852,48</b>	<b>5.782.882,08</b>	<b>95.166,67</b>	<b>11.661.803,73</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 92, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 32, e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 13 (fls. 1/12), e Balanço Patrimonial do Fundo Especial Peça (fls. 13/22).

**Nota 1:** nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

**Nota 2:** no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores dos depósitos (R\$17.524.734,37), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$34.689.985,61) e restos a pagar do exercício (R\$49.105.865,22) evidenciados no Anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado.

**Nota 3:** no último ano do mandato serão considerados na apuração do resultado financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, convênios, 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\$ 98.142.034,49.

A especializada aponta ainda uma distorção de R\$ 21.120.753,35 entre a situação patrimonial líquida apresentada e apurada. Tal fato será motivo ensejador de **ressalva e determinação**.

## **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:

<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL</b>				
<b>Descrição</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>		
		<b>1º quadrimestre</b>	<b>2º quadrimestre</b>	<b>3º quadrimestre</b>
Valor - R\$	494.135.886,10	482.494.562,40	532.280.242,30	562.069.751,90

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 207889-7/21, Processo TCE-RJ n.º 204.797-7/21 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020 e Processos TCE-RJ n.ºs 218.957-9/21, 240.507-0/21 e 209.237-4/22 – 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>10</sup>, faz-se pertinente **recomendar** que o Município

<sup>10</sup> Processo TCE-RJ nº 106.691-8/21

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>11</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	0,00	463.172,60	436.445,50	436.445,50
Valor da dívida consolidada líquida	-52.444.390,90	-74.649.871,30	-85.301.570,80	-56.156.666,00
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-10,61%	-15,47%	-16,03%	-9,99%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 207.889-7/21, e Processo TCE-RJ n.º 209. 237-4/22 – 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.

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

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

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

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já

11 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.



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>12</sup>, verifica-se que o município **não realizou** operações de crédito no período, bem como não realizou operações de crédito 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>13</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>14</sup> da Constituição Federal, o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo corresponde a 54% do valor da Receita Corrente Líquida – RCL.

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

---

<sup>12</sup> Processo TCE-RJ nº 209.237-4/22.

<sup>13</sup> Processo TCE-RJ nº 209.242-9/22.

<sup>14</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Também como inovação legislativa afeta à temática das despesas com pessoal, cabe citar a Lei Complementar nº 178/2021 que, dentre outras ações, instituiu o regime especial de recondução ao limite legal, 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>	38,90%	43,46%	217.362.506,87	43,99%	233.613.660,38	48,42%	249.719.598,69	46,92%	263.868.940,93	46,95%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 207.889-7/21, e Processos TCE-RJ n.ºs 218.957-9/21, 240.507-0/21 e 209.237-4/22 – 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.

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.

Os valores das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados alcançados no exercício do município são apresentados a seguir:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	421.586.110,00	617.529.041,90	
Despesas	421.586.110,00	609.554.698,20	
Resultado primário	5.044.475,00	42.408.099,90	Atendido
Resultado nominal	405.421,00	46.329.038,10	Atendido
Dívida consolidada líquida	-839.102,00	-56.156.666,00	Atendido

Fonte: LDO – Peça 4, Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre (Processo TCE-RJ n.º 209.242-9/22) e Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre (Processo TCE-RJ n.º 209.237-4/22).

Conforme salientado pelo Corpo Instrutivo, houve o **cumprimento** das metas pactuadas.

#### 4.7. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O Corpo Instrutivo constatou que o Poder Executivo Municipal não comprovou o chamamento público e a realização de audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre do exercício anterior. Já com relação ao 1º e ao 2º quadrimestre do exercício, após chamamento público, houve a realização das audiências de forma intempestiva<sup>15</sup>, em descumprimento ao disposto no § 4º, do artigo 9º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00. As falhas identificadas serão objeto de **ressalvas**, com respectivas **determinações**.

#### 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).

No que tange ao saldo de Restos a Pagar de exercícios anteriores, a Especializada identificou cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados na ordem de 1,35 milhões que, embora pudessem representar ilegalidade por constituírem obrigações já cumpridas pelo credor, consoante artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64, foram devidamente justificados pelo jurisdicionado, em que se destaca:

(...) em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (Peça 90), observa-se que, em relação aos cancelamentos efetuados pelo Prefeitura Municipal (R\$ 462.723,52), referem-se à duplicidade de liquidação, ausência de pendência de valor a ser pago e pagamento de dívida mediante emissão de outro

<sup>15</sup> As audiências públicas relativas ao 1º e 2º quadrimestres ocorreram, respectivamente, em 07/10/2021 e 07/10/2021.

empenho e, no tocante aos cancelamentos realizados pelo Fundo Municipal de Saúde (R\$ 774.955,41), observa-se que ocorreram pela prescrição e por duplicidade de empenho, ambos totalizando R\$ 1.237.678,93 de restos a pagar processados e não processados liquidados cancelados com as devidas justificativas.

Outrossim, apesar da ausência de justificativas, à Peça 90, no que diz respeito ao cancelamento do montante de R\$ 111.250,02, trata de valores de empenhos relativos aos exercícios de 2015 e 2016 também do Fundo Municipal de Saúde que, apesar de não constar da Declaração de Cancelamento de Restos a Pagar à fl. 19 da Peça 90, estão elencados no Relatório Consolidado de Restos a Pagar às fls. 13/15 da referida Peça, e também encontram-se abarcados pelo instituto da prescrição previsto no Decreto Municipal n.º 181, de 17 de novembro de 2021, especificamente no § 2º do artigo 6º e artigo 8º, ressaltando, ainda, o previsto no artigo 7º que trata da possibilidade de pagamento a conta de despesas de exercícios anteriores, caso haja reinvidicação do credor.

Ante o exposto, entendo que os motivos apresentados pelo ente são suficientes para justificar o cancelamento dos Restos a Pagar supracitado, tendo o jurisdicionado cumprido os artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64, motivo pelo qual posicione-me de acordo com a especializada.

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)	138.620.214,35	16.943.714,55	2.956.578,42	17.746.271,06	17.524.734,37	83.448.915,95	46.149.286,80	0,00
Câmara Municipal (II)	196.506,52	0,00	700,00	0,00	34.183,26	161.623,26	156.658,00	0,00
RPPS (III)	22.788.840,97	23.310,55	29.847,29	61.701,48	100.346,15	22.573.635,50	42.517,51	0,00
<b>Valor Considerado (IV) = (I-II-III)</b>	<b>115.634.866,86</b>	<b>16.920.404,00</b>	<b>2.926.031,13</b>	<b>17.684.569,58</b>	<b>17.390.204,96</b>	<b>60.713.657,19</b>	<b>45.950.111,29</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 89, Balanço Financeiro Consolidado – Peça 91, Anexo 17 Consolidado – Peça 97, Balanço Orçamentário da Câmara – Peça 11, Balanço Financeiro da Câmara – Peça 12, Anexo 17 da Câmara – Peça 8, Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 30, Balanço Financeiro do RPPS – Peça 31, e Anexo 17 do RPPS – Peça 27.

**Nota:** nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

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 nº 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>16</sup>.

<sup>16</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)

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>17</sup> que, embora tenham como seu 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 análise da relação de empenhos (Peça 132), a Especializada aponta que nenhum ajuste foi efetuado, tendo em vista que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, **despesas cujo objeto não deva ser considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites de educação.**

---

<sup>17</sup> Vide item 3.3.2.1 da parte IV do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

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 67ª posição, apresentando o valor de R\$ 3.211,54.

O Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apresentam os seguintes valores, após análise pela especializada das razões de defesa apresentada pelo jurisdicionado, referente à irregularidade nº 2 inicialmente identificada, que será objeto de análise mais adiante:

<b>FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS</b>			
<b>Modalidades de Ensino</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Despesa Paga R\$</b>	<b>RP processados e RP não processados R\$</b>
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	45.246.047,82	1.683.334,10
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	2.621.238,86	1.253.342,26
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00	0,00
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	499.999,30	0,00
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	1.392.584,75	57.647,46
	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)		49.759.870,73	2.994.323,82
(h) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		52.754.194,55	

<b>FONTE DE RECURSOS: FUNDEB</b>		
<b>Descrição</b>	<b>Despesa Paga R\$</b>	<b>RP processados e RP não processados R\$</b>
(i) Despesa realizadas com a fonte Fundeb	102.637.439,73	0,00
(j) Subtotal das despesas com ensino da fonte Fundeb	102.637.439,73	

<b>Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE</b>	
(l) Total das despesas com ensino (h + j)	155.391.634,28
(m) Ganho de Recursos Fundeb	70.654.756,19
(n) Total das despesas registradas como gasto em educação (l – m)	84.736.878,09
(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)	0,00
(r) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte Fundeb)	0,00



<b>(s) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (n – o – p – q – r)</b>	<b>84.736.878,09</b>
<b>(t) Receita resultante de impostos</b>	245.365.113,02
<b>(u) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (s /t x 100)</b>	<b>34,54%</b>

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça, fls. 36/38, Relatórios – Ensino Fundamental, Infantil e de todas as despesas – Peças 176/178, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 87, Balancete da Educação – Peça 102, Balancete do Fundeb – Peça 106, Transferências STN Fundeb – Peça 138, Documentos de cancelamentos de restos a pagar – Peças 101, 108, 109 e 110, Relatório Geral – Peça 171 (fl. 92) e Relatório Analítico Educação – Peça 132 e 175

**Nota 1:** por prudência, foi somado aos gastos efetuados com a fonte “Impostos e Transferência de Impostos” as despesas registradas no Quadro da Peça 36 na fonte “Recursos Próprios”, considerando que nesta última fonte de recurso pode haver despesa realizada com impostos e transferência de impostos.

**Nota 2 (linha “m”):** após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o Município teve um ganho líquido no valor de R\$ 70.654.756,19 (transferência recebida R\$ 99.265.510,02 e contribuição R\$ 28.610.753,83).

**Nota 3:** as despesas com a educação especial correspondem à educação básica, conforme informado pelo Município (Peça 171 - fl. 98), motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

**Nota 4:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte Fundeb (70% - R\$ 696.955,35), 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 no exercício de 2018.

**Nota 5:** o Município inscreveu restos a pagar processados e não processados, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete. Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar como despesas em educação para fins de limite.

Destarte, constata-se que o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado 34,54% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

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 4ª série/5ano e à 8ªsérie/9ºano, conforme tabela abaixo, 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
5.4	5.8	93,10%	49ª	4.2	5.5	76,36%	69ª

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>18</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>19</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, alcancarem 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

---

<sup>18</sup> Antes da EC 108/2020 sua vigência havia sido estabelecida para o período de 2007-2020.

<sup>19</sup> Artigos 27 e 28 da Lei Federal n.º 14.113/20

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>20</sup>.

De acordo com os documentos apresentados, o município apresentou o resultado positivo do Fundeb de R\$ 70.654.756,19, na medida em que recebeu transferências na ordem de R\$ 99.265.5120,02 e efetuou contribuições no montante de R\$ 28.610.753,83.

No que tange à utilização dos recursos, observa-se que o ente **cumpriu** com o limite legal<sup>21</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>22</sup> de 90,21%,

Adicionalmente, o Corpo Instrutivo sugere **alerta** ao controle interno do ente, o qual acolho na íntegra, para fins de ciência quanto à ausência de documentação demonstrando separadamente as despesas realizadas com o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica (70%) e demais despesas (30%), tendo em vista a necessidade de fiscalizar de forma regular a movimentação das despesas com os recursos do Fundeb e a sua efetiva contabilização, de forma a atender à solicitação desta Corte de Contas.

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 não recebeu recursos nessa modalidade no exercício de 2021.

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

Em consulta ao sítio do SICONFI, verifica-se que o município de Araruama se encontra em condição preliminar de inabilitado por inobservância do art. 38 da aludida Lei Federal, tendo em vista

---

<sup>20</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.

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

<sup>22</sup> após análise das razões de defesa do ente (Peça 165, referente à irregularidade nº 2 inicialmente identificada na Peça 146).

a não transmissão ao SIOPE os dados referentes ao exercício de 2021<sup>23</sup>. Tal fato impede que as informações do VAAT sejam apuradas, sendo necessário que o ente transmita ou retifique as informações da matriz de saldos contábeis de 2021 via SICONFI e/ou encaminhe as informações referentes ao anexo da educação do RREO para o SIOPE/FNDE.

Dessa forma, considerando que o município é responsável pela exatidão e fidedignidade das informações encaminhadas, reputo grave eventual inabilitação decorrente do não encaminhamento ou encaminhamento inconsistente das informações em epígrafe, o que pode ser agravado caso eventual valor devido a título de complementação VAAT deixe de ser transferido por conta desta inabilitação.

Considerando que a exigência em questão é recente no ordenamento jurídico brasileiro aplicado ao direito financeiro, tal fato será objeto de **alerta** nas presentes contas de governo.

Ao se analisar o resultado financeiro do exercício anterior (2020), conclui-se que do saldo remanescente apurado de R\$ 2.239.140,36 foi totalmente aplicado no presente exercício, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre de 2021.

No que tange aos resultados para o exercício seguinte, ao final de 2021, o Corpo Instrutivo registrou em sua primeira análise que o município teria apresentado **saldo insuficiente** para cobrir o montante dos recursos do Fundo não aplicados no exercício, devendo ser aplicado no primeiro 1º quadrimestre, mediante abertura de crédito adicional.

Quanto ao tema, o Corpo Instrutivo, acompanhado pelo *Parquet* Especial, considerou a falha apresentada como grave em sua análise preliminar, configurando irregularidade às presentes contas, nos seguintes termos:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12/2021	52.279,14
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	753.113,89
(C) Resultado apurado (A - B)	-700.834,75

Fonte: Balancete contábil do Fundeb – Peça 106 e quadro anterior.

Conforme verificado, a conta Fundeb apresentou, em 31 de dezembro, **saldo insuficiente** para cobrir o montante dos recursos do Fundo não aplicados no exercício e que, com fulcro no § 3º, art. 25, da Lei n.º 14.113/20 (Nova Lei do

<sup>23</sup> Consulta realizada em 01/11/2022 no seguinte endereço:  
<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38303>

Fundeb) poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

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

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

Adicionalmente, o montante de **R\$ 700.834,75** deverá ser **ressarcido** à conta do Fundeb para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta.

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

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 022.220-0/2022.

Em síntese, por meio da manifestação escrita apresentada, o jurisdicionado alega a ocorrência de um equívoco na análise preliminar efetuada pela especializada ao desconsiderar empenhos e excluir em duplicidade valores relativos ao superávit.

Na sequência, o ente sustenta que, em relação à execução das despesas do Fundeb, o orçamento do Município contempla 3 (três) fontes de recursos, a saber:

- 0201: FUNDEB 30%;
- 0202: FUNDEB 70%; e
- 0602: SUPERÁVIT FUNDEB.

Ademais, aponta que a especializada, em relação ao total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2021, demonstrou valor de R\$ 100.398.299,37 no item (B) do quadro CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB, precisamente evidenciado na peça 146 às fls 37, desconsiderando a fonte "0602: SUPERÁVIT FUNDEB". Sendo assim, o valor correto seria R\$ 102.637.439,73 (verificado na Peça 167), uma vez que o superávit do Fundeb foi de R\$2.239.140,36.

Recurso (Executado)	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	
			No período	Até o período
-	76.026.320,00	102.922.551,89	102.637.439,73	102.637.439,73
0201 - FUNDEB 30%	22.807.896,00	12.819.084,30	12.716.280,70	12.716.280,70
0202 - FUNDEB 70%	53.218.424,00	87.864.327,23	87.682.018,67	87.682.018,67
0602 - SUPERÁVIT FUNDEB		0,00	2.239.140,36	2.239.140,36
<b>Total:</b>	<b>76.026.320,00</b>	<b>102.922.551,89</b>	<b>102.637.439,73</b>	<b>102.637.439,73</b>

Fonte: Figura 3 da peça 165 (Manifestação Escrita do Ente).

Diante dessa afirmativa, alega que se o cálculo das despesas empenhas com recursos do Fundeb no exercício tivesse considerado o valor de R\$102.637.439,73, ao subtrair o montante do superávit do Fundo (R\$2.239.140,36), o percentual apurado seria de 102%, não restando nenhum valor a ser empenhado no próximo exercício, atendendo assim o artigo 25 da Lei Federal nº 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>98.912.272,90</b>
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	102.637.439,73	
(C) Superávit do exercício anterior	2.239.140,36	
(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>100.398.299,37</b>
<b>(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)</b>		<b>102%</b>

Fonte: Figura 4 da peça 165 (Manifestação Escrita do Ente).

Por fim, reafirma que o corpo técnico, ao encontrar o percentual de 94,24% referente ao cálculo das despesas empenhadas com os recursos do Fundeb, desconsiderou em duplicidade o valor do superávit do Fundo. Sendo assim, diante deste equívoco, depreende que ao final do exercício em questão, a disponibilidade financeira na conta do Fundeb para o exercício de 2023 deveria ser de R\$ 52.279,14, conforme consta do balancete analítico do Fundo (Peça 106).

Por fim, informa que, apesar de entender saneada da irregularidade inicialmente apontada, o efetuiu o ressarcimento de R\$ 700.834,75 (Peça 166) em atendimento a instrução da especializada.

Quanto à análise da especializada das razões de defesa encaminhadas pelo ente, afirma que merece prosperar, sustentada pelas seguintes justificativas:

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

**Análise:** destaca-se que a análise efetuada por este Corpo Instrutivo foi realizada com base nos elementos mínimos encaminhados pelo Município, ou seja, informações lançadas no Relatório Geral de Documentos e Informações Registradas e nos quadros extracontábeis.

Acrescenta-se que os dados lançados nos quadros extracontábeis e no Relatório Geral apresentaram inconsistências, dificultando, sobremaneira, a análise dos itens referente à manutenção e desenvolvimento do ensino e ao Fundeb, agravada, ainda, pelo fato de o valor total das despesas empenhadas, liquidadas e pagas do Fundo, registradas no quadro de Peça 105 (R\$102.637.439,73), não guardar equivalência com o montante das despesas evidenciadas nos quadros de Peças 36 a 38 da MDE (R\$100.398.299,37).

Por outro lado, o montante empenhado demonstrado na Peça 36 – no valor de R\$191.784.339,32 – guardou equivalência com o valor da Função 12 – Educação, do Anexo 8 Consolidado (R\$191.784.3369,32 – Peça 86), razão pela qual este Corpo Instrutivo se valeu dos dados das Peças 36 a 38 para análise dos tópicos pertinentes às matérias (MDE e Fundeb).

No tocante ao valor das despesas empenhadas com os recursos do Fundeb, cabe salientar que foi observado por este Corpo Instrutivo que no Relatório Geral encaminhado anteriormente (fl. 94 da Peça 129) e no Quadro – Modelo 12 (Peça 105) – o valor empenhado foi de R\$102.637.439,73. Contudo, a soma do referido valor ao das demais fontes de recursos (Impostos e Transferência de Impostos, Royalties, FNDE, Recursos Próprios e Demais Fontes) evidenciadas nas sobreditas peças totalizou R\$168.208.151,53, divergindo em R\$23.576.187,79 do valor registrado na Função 12 – Educação, constante do Anexo 8 Consolidado (Peça 86), no valor de R\$191.784.339,32.

Todavia, diante das alegações do jurisdicionado, foi realizada nova análise dos dados disponibilizados no banco de dados desta Corte fornecidos pelo próprio Município por meio do Sigfis, que normalmente se faz por amostragem, na qual foi possível verificar que, de fato, o montante empenhado, liquidado e pago a título do Fundeb atingiu o montante de R\$102.637.439,73.

Por meio dessa análise, foi possível aferir a seguinte situação em relação aos documentos constantes nas presentes Contas:

<b>DESPESA COM A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO</b>			
<b>DESPESAS EMPENHADAS</b>			
<b>Subfunção</b>	<b>Anexo 8 Consolidado (Peça 86, fls. 4 e 5) R\$</b>	<b>Relatório Analítico da Educação Completo (Peça 175) R\$</b>	<b>Relatório Geral (Peça 171, fl. 94) R\$</b>
122.0046 – Administração	670.654,36	1.976.060,93	1.456.223,41
122.0053 – Alimentação e Transporte	1.305.406,57		
<b>Total da 122</b>	<b>1.976.060,93</b>	<b>1.976.060,93</b>	<b>1.456.223,41</b>
306 – Alimentação e Nutrição	4.887.654,50	4.887.654,50	2.731.495,01
361 – Ensino Fundamental	166.787.980,63	166.787.980,63	151.416.527,00
362 – Ensino Médio	115.456,00	115.456,00	0,00
363 – Ensino Profissional	536.658,70	536.658,70	0,00



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

364 – Ensino Superior	1.478.880,00	1.478.880,00	0,00
365 – Infantil	15.229.354,76	15.229.354,76	12.103.906,81
366 – Educação de Jovens e Adultos	272.294,50	272.294,50	272.294,50 – 361
367 – Educação Especial	499.999,30	499.999,30	389.999,46 – 361 109.999,84 – 365
<b>Total</b>	<b>191.784.341,32</b>	<b>191.784.341,32</b>	<b>168.208.151,53</b>

Por fim, independente das inconsistências observadas no Relatório Geral e a ausência de documentação contábil da movimentação orçamentária das despesas realizadas com a MDE e o Fundeb, por fonte de recursos, os argumentos apresentados pelo jurisdicionado merecem prosperar.

Registra-se que as alegações apresentadas foram acompanhadas da documentação comprobatória<sup>24</sup> destinadas a comprovar que o Município de Araruama sanou a irregularidade inicialmente apontada, e encontra-se de acordo com artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20.

O Corpo Instrutivo, endossado pelo *Parquet* Especial, diante dos argumentos apresentados, os quais se encontram devidamente suportados por documentação comprobatória necessária e suficiente à elucidação dos fatos, concluem por desconsiderar a referida **irregularidade**.

Na mesma linha das instâncias técnicas, entendo afastada a irregularidade preliminarmente atribuída ao gestor por considerar atendido o disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20.

Após análise detalhada, tendo em vista os novos valores elucidados, conforme apresentado acima, o corpo instrutivo promoveu a reanálise dos itens 6.1.3.2 e 6.2.3.1/6.2.3.1.2/6.2.3.2.3 (Peça 146), que foram reproduzidos no presente parecer, respectivamente nos itens 5.1 (Despesa com Educação) e 5.2 (Fundeb).

Portanto, precisamente quanto ao objeto da irregularidade preliminarmente apontada e desconsiderada pelos motivos acima expostos, no que tange os limites mínimos de aplicação manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, verifica-se que o município utilizou 100% dos recursos, conforme quadro abaixo:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)	98.912.272,90
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	102.637.439,73

<sup>24</sup> Peça 166/167



(C) superávit do exercício anterior		2.239.140,36	
(D) Despesas não consideradas		789.071,12	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	789.071,12		
(E) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		696.955,35	
<b>(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B - C - D - E)</b>			<b>98.912.272,90</b>
<b>(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)</b>			<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 87, Relatório das despesas Empenhadas – Peças 176 e Relatório Geral - Peça 171 (fl. 107), Relatório Analítico Educação – Peça 132 e 175, Documento de cancelamento de RP – Fundeb – Peças 108 e 110, Prestação de Contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 207.889-7/21) e Transferências STN Fundeb – Peça 138.

**Nota 1:** recursos recebidos a título do Fundeb considerando a dedução da receita de complementação da União.

**Nota 2 (item D.iii - Outras despesas):** referem-se a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do Fundeb e custeadas com recursos de outras fontes.

Neste sentido, contata-se que o Município apresenta o resultado financeiro de:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12/2021	52.279,14
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	0,00
(C) Resultado apurado (A - B)	52.279,14

Fonte: Balancete contábil do Fundeb – Peça 106, e quadro anterior

Portanto, verifica-se que, a conta Fundeb apresentou saldo a aplicar no próximo exercício, atendendo ao disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20, que, com fulcro no § 3º do citado artigo do mesmo diploma legal (Nova Lei do Fundeb), poderá ser utilizado no 1º quadrimestre do exercício de 2023, mediante abertura de crédito adicional.

Por fim, o Corpo Instrutivo destaca que não foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, em desobediência 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. Tal fato é motivo ensejador **ressalva e determinação**, bem como será objeto também de **comunicação** ao Ministério da Educação para ciência do fato, nos moldes propostos pela Especializada.

### 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>153.644.482,34</b>	<b>17.304.968,55</b>
Pessoal e Encargos sociais	75.982.084,99	114.024,84
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	77.662.397,35	17.190.943,71
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>4.484.378,37</b>	<b>5.194.324,51</b>
Investimentos	4.484.378,37	5.194.324,51
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>158.128.860,71</b>	<b>22.499.293,06</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>	<b>180.628.153,77</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>94.599.860,87</b>	<b>22.008.602,94</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	31.702.886,33	3.234.917,24
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	62.896.974,54	18.773.685,70
<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</b>	<b>NA</b>	<b>167.411,22</b>

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

caixa (fonte impostos e transferências)		
<b>(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa</b> (fonte impostos e transferências)	NA	<b>323.278,90</b>
<b>(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa naqueles exercícios</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)</b>	<b>94.599.860,87</b>	<b>22.499.293,06</b>
<b>(M) Total das despesas com saúde não computadas</b>	<b>117.099.153,93</b>	
<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)</b>	<b>63.528.999,84</b>	

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 129 (fl. 113), Despesas em Saúde por Fontes de Recursos – Peça 129 (fl. 115), Documentação comprobatória, Peça 45 (fls. 2/4), Balancete Contábil de Verificação da Saúde – Peça 47, Documentos comprobatórios – Peças 48/51, Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 53, e Relatório Analítico Saúde – Peça 133.

**Nota:** 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 26,40% 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>	
<b>(A)</b> Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	245.365.113,02
<b>(B)</b> Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.683.104,93
<b>(C)</b> Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas</b> (base de cálculo da saúde) <b>(A-B-C)</b>	<b>240.682.008,09</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
<b>(E) Despesas pagas</b> custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	63.528.999,84
<b>(F) Restos a pagar processado e não processados</b> , relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
<b>(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira</b> daqueles exercícios	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F+G)</b>	<b>63.528.999,84</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>26,40%</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 87, quadro anterior, Balancete Contábil de Verificação da Saúde – Peça 47, Documentos comprobatórios – Peças 48/51, Documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 53 e Relatório Analítico Saúde – Peça 133 e Documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – Peças 139/140.

**Nota:** 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.

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

- a) o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, diverge do valor registrado contabilmente na Função 10 – Saúde, cuja diferença reflete R\$ 217.264,30;
- b) **foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde, que opinou pela aprovação com ressalvas e recomendações quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços de saúde, atendendo ao disposto no artigo 33 da Lei n.º 8.080/90, c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12;
- c) o Executivo Municipal **comprovou** a realização de audiência pública relativa aos 3º quadrimestres do exercício anterior, promovida pelo gestor do SUS, em cumprimento ao disposto no § 5º e caput do artigo 36 da LC n.º 141/12;
- d) o Executivo Municipal realizou audiências públicas referentes às ações e serviços públicos de saúde, relativas ao 1º e 2º quadrimestre, **em consonância** aos estabelecidos no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12; e
- e) os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas referentes às ações e serviços públicos de saúde foram encaminhados (peça 58), conforme estabelecido na Lei Complementar Federal n.º 141/12.

Quanto ao item “a”, conforme defendido pela especializada, a divergência apontada será fato ensejador de **ressalva e determinação**.

Adicionalmente, o Douto Ministério Público aduz o seguinte:

Como já referido alhures, ao regulamentar o §3º do artigo 198 da Constituição da República, a Lei Complementar Federal n.º 141/12 prescreve, no parágrafo único do artigo 2º e nos artigos 14 e 16, que as despesas com ASPS devem estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos planos de saúde de cada ente da Federação e **ser financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo de Saúde**. Originalmente, esta obrigação fora imposta aos estados, municípios e Distrito Federal pela norma contida no §3º do art. 77 do ADCT, que prescreveu peremptoriamente que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde seriam aplicados por meio de Fundo de Saúde.

Sobre a questão, de maneira diversa das análises efetuadas nas prestações de contas de governo de exercícios anteriores, **o relatório técnico não explicita se o total dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde**, assim, fica prejudicada a verificação do cumprimento pelo jurisdicionado do disposto no §3º do artigo 198 da Constituição da República e no parágrafo único do artigo 2º e nos artigos 14 e 16 da Lei Complementar Federal n.º 141/12. **(Grifei)**

Quanto ao tema, mesmo não explicitando textualmente, a nota ao quadro de despesas com saúde (peça 133) conclui que se encontram no Quadro Total das Despesas com Saúde (peça 87) apenas as geridas pelo Fundo Municipal de Saúde, motivo pelo qual considero superada a questão.

## **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, derrogar, seja de forma expressa, seja de forma tácita, as vedações insertas no art. 8º da Lei 7.990/1989 que continuaram vigentes.

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

**Essa mesma conclusão não se aplica aos recursos decorrentes da participação especial, instituída posteriormente à Lei 7.990/1989 pela Lei 9.478/1997, em seus arts. 45 e 50. A participação especial não se trata de receita de compensação financeira, a exemplo dos royalties, mas de participação de resultado na**

**exploração de petróleo e gás natural**, conforme se pode observar do disposto no art. 50 da Lei 9.478/1997, a seguir transcrito:

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

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

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

Vale destacar ainda que o tema foi discutido 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>138.627.383,34</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		163.318,46	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>138.464.064,88</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	108.748.600,68		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	28.298.028,67		
Participação especial	320.797,03		

Fundo especial do petróleo	1.096.638,50	
<b>II – Transferência do Estado</b>		<b>6.386.714,18</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>		<b>0,00</b>
<b>IV – Subtotal</b>		<b>145.014.097,52</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>		<b>867.116,85</b>
<b>VI – Total das receitas (IV + V)</b>		<b>145.881.214,37</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 87.

**Nota 1:** 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.

**Nota 2:** o valor a aplicação financeira consiste no somatório dos seguintes rendimentos, R\$808.510,69 + R\$40.693,46 + R\$55.397,89 + R\$17.912,70 – Peça 87 (fls. 7 e 10)

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>125.034.406,57</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	125.034.406,57	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>20.937.880,19</b>
Investimentos	20.937.880,19	
Amortização de dívida	0,00	
Outras despesas de capital	0,00	
<b>III - Total das despesas (I + II)</b>		<b>145.972.286,76</b>

Fonte: Quadro - Total das Despesas na fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 129 (fl. 127).

O Município aplicou 85,66% dos recursos dos *royalties* em despesas correntes e 14,34% em despesas de capital, com preponderância das despesas de custeio sobre os gastos com investimentos.

Importa destacar que o Município **não aplicou** recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas.

A Especializada destaca que não foi encaminhado documento informando se ocorreram ou não transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social. Tal fato será alvo de **ressalva e determinação** na conclusão deste relatório.

Ainda quanto ao tema, a Lei Federal n.º 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.

Conforme estabelecido no § 3º do artigo 2º da referida Lei, os referidos recursos deverão ser aplicados na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) para a área da educação e de 25% (vinte e cinco por cento) para a área da saúde.

Como demonstrado pelo Corpo Instrutivo, o município recebeu R\$32.057.570,34 a título de recursos previstos na aludida Lei Federal, aplicou no exercício de 2021 os seguintes montantes:

<b>Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	32.057.570,34
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	8.014.392,59
Aplicação de Recursos na Saúde	10.280.980,87
% aplicado em Saúde	32,07%
Saldo a aplicar	-2.266.588,29
Aplicação Mínima na Educação – 75%	24.043.177,76
Aplicação de Recursos na Educação	13.538.076,28
% aplicado em Educação	42,23%
Saldo a aplicar	10.505.101,48

Fonte: Modelo 21 - *Royalties* Lei n.º 12.858/13 – Peça 129 (fl. 133).

Observa-se que o Poder Executivo aplicou 32,07% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e 42,23% na educação, não atendendo integralmente ao disposto ao § 3º, artigo 2º da referida Lei.

No entanto, corroboro com as instâncias técnicas quanto ao tratamento do fato como **ressalva**, haja vista que a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações prevista na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado no exercício seguinte.

Também me afeiço ao proposto pela Especializada quanto à aplicação dos recursos oriundos da Lei Federal em epígrafe e não aplicados em exercícios anteriores, nos seguintes termos:

Cumprir registrar que nas Prestações de Contas de Governo dos exercícios anteriores, 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:

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

<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	10.181.063,42	2.266.588,29	7.914.475,13
Em Educação	37.539.219,63	0,00	37.539.219,63

Fonte: Prestações de Contas TCE/RJ n.º 207.066-0/19 (2018), 211.115-2/20 (2019) e 207.889-7/21 (2020) e Modelo 21 - Royalties Lei n.º 12.858/13 – Peça 129 (fl. 133).

**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	5.776.908,94
2019	4.269.043,95
2020	135.110,53
<b>TOTAL</b>	<b>10.181.063,42</b>

  

<b>EDUCAÇÃO</b>	
<b>Exercício</b>	<b>R\$</b>
2018	17.330.726,84
2019	14.363.861,59
2020	5.844.631,20
<b>TOTAL</b>	<b>37.539.219,63</b>

Fonte: Prestação de Contas TCE-RJ n.º 207.066-0/19 (Voto fls. 3384/3385 e 3402 – PCGM 2018), Prestação de Contas TCE-RJ n.º 211.115-2/20 (Voto - fls. 4012/4014 e 4029 – PCGM 2019) e Prestação de Contas TCE-RJ n.º 207.889-7/21 (Voto - fls. 80 e 97 – PCGM 2020).

Não houve atendimento às referidas determinações, uma vez que, no exercício de 2021, o valor aplicado em saúde não foi suficiente para cobrir o montante não aplicado em exercícios anteriores. Resta, portanto, saldo a aplicar em saúde no valor de R\$ 7.914.475,13, referente aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Em relação à aplicação em educação, também não houve atendimento às referidas determinações, uma vez que, no exercício de 2021, o valor aplicado em educação não foi suficiente para cobrir o montante não aplicado em exercícios anteriores. Resta, portanto, a aplicar na referida função o valor de R\$ 37.539.219,63, referente aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Esse fato será objeto da **Impropriedade e Determinação**.

Logo, a ausência de aplicação integral dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, recebidos em exercícios anteriores, nas áreas de Educação (75%) e Saúde (25%) será fato ensejador de **ressalva e determinação**.

## **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 que o município apresentou **superávit financeiro** no exercício de 2021 de R\$ 7.397.945,92, de acordo, portanto, com as disposições da Lei Federal nº 9.717/98.

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>25</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.

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>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME, fls. 4

<sup>26</sup> Neste sentido, como se observa no art. 2, §1º da Lei Federal nº 9.717/98, os entes federativos são responsáveis pela

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 deficit 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 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 deficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

---

cobertura de eventuais insuficiências financeiras (leia-se: déficit financeiro) do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

[...]

§ 2º O equacionamento do deficit 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>27</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 encaminhado com data focal em 31/12/2021, o ente demonstra um **déficit atuarial do fundo em Capitalização de R\$ 742.947.795,78**.

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 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 Relatório de Avaliação Atuarial que as provisões matemáticas relacionadas a benefícios concedidos se encontram no montante de R\$ 574.175.791,31. Já os ativos

---

<sup>27</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”.

garantidores se apresentam no valor de R\$ 140.441.343,78, o que aponta para um déficit em relação aos benefícios concedidos de R\$ 433.734.447,53.

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\$ 48.032.254,55.

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:

<b>VERIFICAÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL</b>	
Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	574.175.791,31
(-) Ativos garantidores	140.441.343,78
<b>(=) Situação em relação aos benefícios concedidos (deficitária)</b>	<b>-433.734.447,53</b>
Despesas previdenciárias do exercício de 2021	48.032.254,55
(-) Recursos aportados no exercício de 2021	0
(=) Diferença	48.032.254,55

Diante do exposto, entendo que o fato é motivo ensejador de **ressalva** e **determinação** por restar evidenciado que, mesmo havendo superávit financeiro do exercício, resta inequívoco 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 120) informando as medidas que estariam sendo adotadas para o equacionamento do referido déficit, com destaque para a majoração para 14% das alíquotas de contribuições previdenciárias dos servidores ativos e da

contribuição incidente sobre o valor dos proventos de aposentados e pensionistas que ultrapassem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

Adicionalmente, ao proceder ao exame deste tópico, a Especializada informa que o Poder Executivo não encaminhou o Relatório de Avaliação Atuarial anual referente ao RPPS do ano-base 31/12/2020. No entanto, em consulta ao sítio do IBASMA foi possível extrair o citado Relatório (Peça 142), elaborado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.

Corroboro com o Corpo Instrutivo no sentido de considerar tal fato ensejador de **ressalva e determinação**, já que não há como desconsiderar a importância do item 68 do anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018 para fins de verificação quanto ao cumprimento das recomendações que ali possam ter sido emanadas em sede de trabalho atuarial.

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:

CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RPPS			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	19.605.686,70	19.605.664,75	21,95
Patronal	32.829.695,62	32.829.695,62	0,00
<b>Total</b>	<b>52.435.382,32</b>	<b>52.435.382,32</b>	<b>21,95</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS- Peça 129 fls. 135/136.

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

Dada a imaterialidade da diferença apurada, a matéria não será alvo de maiores digressões.

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)

00119/2020	25/04/2010	2.059.638,55	146.388,75	146.388,75	0,00
00273/2020	22/04/2020	16.076.202,45	1.099.850,37	1.143.902,99	(44.052,62)
00256/2020	16/04/2020	6.980.832,68	489.873,48	489.873,48	0,00
00268/2020	20/04/2020	6.875.073,62	463.564,13	1.405.485,76	(941.921,63)
00830/2019	11/11/2021	25.943.768,21	263.775,74	263.775,74	0,00
0853/2021	7/09/2021	25.232.948,92	126.164,74	126.164,74	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – Peça 129 (fl. 134).

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.

No que tange às contribuições direcionadas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, verifica-se o Poder Executivo também vem efetuando regularmente o pagamento da contribuição patronal, bem como a contribuição do servidor, conforme quadro a seguir:

CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RGPS			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	3.933.714,24	3.943.959,54	-10.245,30
Patronal	11.018.107,61	11.029.027,90	-10.920,29
<b>Total</b>	<b>14.951.821,85</b>	<b>14.972.987,44</b>	<b>-21.165,59</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS – Peça 129 fls.138/139.

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

A Especializada ressalta que houve o repasse integral ao RGPS das contribuições previdenciárias.

Por último, aponta a especializada após consulta no sitio da CADPREV<sup>28</sup> que o município se encontra em **situação irregular** de acordo com seu Certificado de Regularidade Previdenciária, tendo o último CRP sido emitido em 23/12/2004, com validade expirada em 21/05/2005, em face da ausência de regularidade quanto aos critérios e exigências que ensejariam a emissão do CRP pela via ordinária. Tal fato também será objeto de **ressalva e determinação**.

### 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

<sup>28</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>



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 64), 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 a primeira análise do Corpo Instrutivo, o repasse realizado ao Poder Legislativo não teria sido respeitado, com descumprimento da disposição contida no inciso I do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, na forma a seguir:

<b>Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)</b>	<b>Repasse recebido (B)</b>	<b>Valor devolvido ao poder executivo (C)</b>	<b>Repasse recebido acima do limite (D) = (B - C) - (A)</b>
11.576.644,52	12.213.860,06	5.665,75	12.208.194,31

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 12 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 122.

O Corpo Instrutivo, acompanhado pelo *Parquet* de Contas, considerou inicialmente o desrespeito ao disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A 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 022.220-0/2022 (peças 165).

Em síntese, o jurisdicionado alega que tal irregularidade ocorreu em virtude de ainda a memória de cálculo utilizada pela administração apresentar, equivocadamente, as receitas da Contribuição dos Serviços de Iluminação Pública – Cosip (peça 165, fls. 6/8).

Sustenta ainda que o erro foi comunicado ao chefe do Poder Legislativo, que prontamente devolveu aos cofres do Executivo Municipal, em 23/09/2022, a quantia recebida acima do limite estabelecido no artigo 29-A, a qual corresponde ao montante de R\$ 631.549,79 (Peças 156 e 159).

As alegações apresentadas foram acompanhadas da documentação comprobatória<sup>29</sup> destinadas a comprovar que o Município de Araruama cumpriu o inciso I do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

O Corpo Instrutivo, endossado pelo *Parquet* Especial, diante dos argumentos apresentados, os quais se encontram devidamente suportados por documentação comprobatória necessária e suficiente à elucidação dos fatos, concluem por desconsiderar a referida irregularidade dirigida ao ente.

Na mesma linha das instâncias técnicas, entendo que deva ser **afastada a irregularidade** preliminarmente atribuída ao gestor por considerar comprovado o repasse financeiro efetuado pelo Poder Executivo ao Legislativo não ter ultrapassado os limites percentuais definidos nos incisos I e III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal em face da devolução dos valores repassados a maior.

## **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

---

<sup>29</sup> Peça 156 e 159

irregularidades e impropriedades verificadas quando da emissão do parecer prévio das contas referentes ao exercício anterior.

O Corpo Instrutivo destaca que o Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, consta informação de que as 13 (treze) determinações exaradas por esta Corte de Contas, quando da emissão do parecer prévio das Contas do exercício anterior, estão sendo implantadas.

O responsável pelo órgão de controle interno esclareceu que este foi cientificado do parecer prévio referente à prestação de contas de governo de 2020 em 20/12/2021, razão pela qual o atendimento tempestivo das determinações restou prejudicado (Pela 123, fls. 18/19).

Não obstante, a Controladoria Geral do Município afirma que a maioria das determinações foram implementadas, trazendo esclarecimentos quanto às ações realizadas para o cumprimento das determinações de nºs 1 e 3, dessa forma, coaduno com entendimento exposto pela unidade técnica no sentido de que o preenchimento inadequado do Modelo 22 possa ser relevado.

#### **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.

O Certificado de Auditoria emitido pelo órgão central de controle interno, não foi encaminhado, sendo tal fato ensejador de **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. Salienta 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, na Peça 125, 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 despcienda 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 (Peça 125) e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão tratados no tópico 7.6.5 do referido relatório, 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 189 editais de forma intempestiva no sistema, não atendendo ao prazo previsto no mencionado normativo. Além disso, 118 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, existia 01 contratação vigente. Entretanto, constatou o Corpo Instrutivo que o Contrato 153/2013, referente ao Transporte por Ônibus Municipal, não fora lançado 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 Araruama, 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 Araruama para que tome ciência quanto à emissão de parecer prévio; c) acrescentar 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 haja a remessa 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; 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 ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para as vedações previstas no art. 8º da Lei 7.990/89; e e) acrescentar ressalva e determinação relacionadas ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário do Ente.

**VOTO:**

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Araruama, **Sra. Livia Soares Bello Da Silva**, referentes ao exercício de **2021**, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO:**

## **RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

### **RESSALVA N.º 1**

Observar o correto preenchimento do Quadro A.1, a fim de apresentar detalhadamente (por Decreto) o valor da exceção dos créditos adicionais abertos com base na LOA.

### **DETERMINAÇÃO N.º 1**

Observar o correto registro dos créditos suplementares abertos com base da LOA, em conformidade com os termos disciplinados na Deliberação n.º 185/21.

### **RESSALVA N.º 2**

A Lei Orçamentária estimou a receita orçamentária pelo valor líquido, em desacordo com o previsto pelo artigo 6º da Lei Federal n.º 4.320/64, que obriga consignar tanto as receitas como as despesas pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.

### **DETERMINAÇÃO N.º 2**

Observar o Princípio Orçamentário do Orçamento Bruto quando da elaboração da Lei Orçamentária Municipal, em conformidade com o disposto no artigo 6º da Lei Federal n.º 4.320/64.

### **RESSALVA N.º 3**

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

### **DETERMINAÇÃO N.º 3**

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 4**

Não comprovação da realização da audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativa ao 3º quadrimestre do exercício anterior, bem como realização das audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais dos 1º e 2º quadrimestres de 2021 fora do prazo legal, descumprimento o disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00.

**DETERMINAÇÃO N.º 4**

Comprovar nas Prestações de Contas de Governo a realização das audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais de todos os períodos, assim como observar o prazo legal para a realização dessas audiências públicas, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00.

**RESSALVA N.º 5**

Não foi encaminhado o comprovante do chamamento para a realização da audiência pública para avaliação das metas fiscais do 3º quadrimestre de 2020, em desacordo com o §4º do art. 9º c/c parágrafo único do art. 48 da Lei complementar Federal n.º 101/00.

**DETERMINAÇÃO N.º 5**

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

**RESSALVA N.º 6**

Não foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em desacordo com o previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I, § 2º, do artigo 33 da Lei Federal n.º 14.113/20.

**DETERMINAÇÃO N.º 6**

Encaminhar o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, conforme previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I, § 2º, do artigo 33 da Lei Federal n.º 14.113/20.

**RESSALVA N.º 7**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 7**

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o



correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ n.º 281/17.

**RESSALVA N.º 8**

Não foi encaminhado documento informando se ocorreram ou não transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social.

**DETERMINAÇÃO N.º 8**

Enviar, nas próximas Prestações de Contas, documento informando e realização ou não de transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social, em atendimento ao solicitado na relação de documentos disponibilizados pela Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

**RESSALVA N.º 9**

O Poder Executivo não aplicou o percentual mínimo dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, recebidos no exercício, na educação, não atendendo ao disposto no § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 2.858/13.

**DETERMINAÇÃO N.º 9**

Observar a aplicação na educação, no exercício, dos recursos recebidos dos *royalties* decorrentes da Lei Federal n.º 12.858/13.

**RESSALVA N.º 10**

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 10**

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 11**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 11**

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, organizando seu regime próprio com base em normas de atuária que busquem o equacionamento do déficit apresentado.

**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**

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 13**

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 14**

O Poder Executivo não encaminhou o Relatório de Avaliação Atuarial anual referente ao Regime Próprio de Previdência Social ano-base 2020.

**DETERMINAÇÃO N.º 14**

Observar o envio do Relatório de Avaliação Atuarial referente ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, do exercício anterior ao que se refere a Prestação de Contas, em atenção ao disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

**RESSALVA N.º 15**

Não foi encaminhado o Certificado de Auditoria emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, em desacordo com o solicitado por este Tribunal na Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

**DETERMINAÇÃO N.º 15**

Enviar, nas próximas Prestações de Contas, o Certificado de Auditoria emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, em atendimento ao solicitado na Relação de documentos disponibilizados pela Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

**RECOMENDAÇÕES**

**RECOMENDAÇÃO N.º 01**

No que tange à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, observar os princípios orçamentários aplicáveis ao tema, a fim de que se consignem percentuais autorizativos razoáveis que permitam ajustes ao longo do exercício orçamentário sem descaracterizar o orçamento inicialmente aprovado.

**RECOMENDAÇÃO N.º 02**

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 03**

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 ARARUAMA**, para que:

II.1. tome ciência da possibilidade de o Poder Executivo poder restituir à fonte recursos ordinários do Município o valor de R\$ 700.834,75 transferido à conta do Fundeb no dia 28/09/2022;

II.2. 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, sendo diligente quanto à documentação a ser encaminhada quando da remessa das próximas Prestações de Contas de Governo a esta Corte de Contas, em especial àquelas referentes às despesas com a Educação e ao Fundeb (30% e 70%);

II.3. 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.4. 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 ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações, nos termos propostos neste voto.

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

III.1. quanto à possibilidade de o Poder Executivo poder restituir à fonte recursos ordinários do Município o valor de R\$ 700.834,75 transferido à conta do Fundeb no dia 28/09/2022;

III.2. 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.3. 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.4. 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.5. 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 n.º 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;

III.6. a partir das próximas contas de governo, a documentação constitutiva das prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Contas de Governo) deve ser disponibilizada para consulta em seu portal da transparência tão logo seja apresentada 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 n.º 101/00; a

**IV – Pela COMUNICAÇÃO** ao atual **Presidente da Câmara Municipal de Araruama**, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, com o registro de que a íntegra dos autos encontra-se disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas.

**V – Por COMUNICAÇÃO** ao **Ministério da Educação** para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, do parecer sobre

a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

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

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