Com bVOTO GC-5

PROCESSO:	**TCE-RJ N. 211.523-1/24**
ORIGEM:	**PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS**
ASSUNTO:	**CONTAS DE GOVERNO DOS CHEFES DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO**
EXERCÍCIO:	**2023**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2023. VERIFICAÇÃO INICIAL, POR PARTE DAS INSTÂNCIAS INSTRUTIVAS, DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. AFASTAMENTO DA IRREGULARIDADE.

PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO PARA QUE SEJA ALERTADO SOBRE AS DECISÕES E ENTENDIMENTOS DESTE TCE-RJ. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

O processo em exame instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de Rio das Ostras, referente ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Senhor **MARCELINO CARLOS DIAS BORBA,** Prefeito à época, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em **05/04/2024**, encaminhada tempestivamente em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, em atendimento ao disposto nos artigos 3º e 6º da Deliberação TCE-RJ n. 285/2018.

Em uma primeira análise, a unidade técnica, representada pela Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, atestou a ausência de documentos quando da remessa da Prestação de Contas, razão pela qual foi formalizado ofício regularizador (peça 142).

Em atendimento, o município encaminhou os demais elementos constitutivos por meio do Sistema e-TCERJ. Assim, a Prestação de Contas é composta das informações e documentações encaminhadas no "Módulo Prestação de Contas do Sistema e-TCERJ", conforme Relatório Geral de Documentos e Informações Registradas (peça 154).

Inicialmente, o corpo instrutivo procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 08/11/2024 (peça 169). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras, em face da irregularidade abaixo descrita (fl. 59 – peça 169), com cinco impropriedades e respectivas determinações e uma recomendação elencadas no citado relatório instrutivo:

> **IRREGULARIDADE N. 1**
>
> O Município não aplicou até o exercício de 2023 o valor complementar ao mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021, descumprindo o estabelecido na Emenda Constitucional n. 119/22.

A instrução especializada sugeriu também: (i) comunicações dirigidas ao controle interno municipal, Prefeito Municipal, e Presidente da Câmara; e (ii) expedição de ofício ao Ministério da Saúde, ao Ministério Público e à Secretaria do Tesouro Nacional - STN para ciência da decisão e/ou fatos específicos.

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

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas, Henrique Cunha de Lima, de acordo com a sugestão do corpo instrutivo, concluiu pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Rio das Ostras (peça 172).

Por meio de decisão monocrática datada de 02/12/2024, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário (peça 174).

Em 20/12/2024, foi protocolizado no Tribunal o doc. n. 28.500-4/2024, contendo razões de defesa (peças 178/181). Após o reexame dos autos, materializado na informação da CSC-MUNICIPAL, datada de 24/01/2025 (peça 183), foi afastada a irregularidade apontada na instrução inicial do processo (peça 169).

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo (peça 183) e o *Parquet* Especial (peça 186), após a análise das razões de defesa trazidas pelo responsável em face das irregularidades apontadas no processo, **revisitaram seus entendimentos e manifestaram-se no sentido da emissão de parecer prévio favorável.**

Por meio de despacho datado de 24/03/2025 (peça 187), o Núcleo de Distribuição da SGPRES – NDP encaminha os autos ao meu Gabinete, em impulso oficial.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Rio das Ostras, relativa ao exercício de 2023, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os ajustes que entendo necessários à fundamentação de meu parecer**.

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação.** Trata-se de um dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de *Supreme Audit Institutions* (*SAIs*) – Instituições Superiores de Controle – ISCs[1].

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988[2], o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas[3]. Trata-se do denominado "controle externo financeiro", que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos[4].

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

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

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

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

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

75 da CRFB, a Lei Complementar estadual n. 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado**[5] e **dos Prefeitos dos municípios**[6] submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade[7].

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

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

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

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

[5] Art. 36 da LC n. 63/90.
[6] Art. 127 da LC n. 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação n. 338/2023.
[7] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]; II - **julgar** as **contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

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

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

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

> Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macro efeitos da gestão pública**; no **julgamento das contas de gestão**, será **examinado**, **separadamente**, **cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiros, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa[8].

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; o exame das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, dada sua abrangência e escopo de análise.

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

(I)

GESTÃO PÚBLICA

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

O corpo instrutivo atestou que foram encaminhadas todas as demonstrações contábeis consolidadas, possibilitando a análise da execução orçamentária, financeira e patrimonial nos termos art. 101 da Lei Federal n. 4.320/64; art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 2º, inciso I, da Deliberação TCE-RJ n. 285/18. (fl. 4 – peça 169).

1.1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento do Município de Rio das Ostras – LOA para o exercício de 2023 foi aprovado pela Lei n. 2.816/22, publicada em 29/12/2022, prevendo a receita e fixando a despesa em R$ 1.077.129.500,00 (peça 5).

Constam dos autos, também, o Plano Plurianual para o quadriênio de 2022/2025, instituído pela Lei Municipal n. 2.610/21, publicada em 30/12/2021 (peça 2), alterada pela Lei Municipal n. 2959/23, publicada em 29/12/2023 (peça 3), e as Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2023, estabelecidas pela Lei Municipal n. 2.714/22, publicada em 24/06/2022 (peça 4).

1.1.1 Retificações orçamentárias

O artigo 6º da LOA municipal dispõe sobre a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, nos seguintes termos:

> Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares, mediante transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de uma Unidade Orçamentária para outra, criando, se necessário, grupos de natureza de despesa, modalidades de aplicação, elementos de despesa e fontes de recursos com a finalidade de suprir insuficiências do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, respeitadas as prescrições constitucionais e os termos da Lei Federal n° 4.320/64.
>
> § 1º Para atender ao caput deste artigo, será utilizado até o limite de 30% (trinta por cento) do total da despesa, constante desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:
>
> a) anulação parcial ou total de dotações orçamentárias constantes nesta Lei;
>
> b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados;
>
> c) excesso de arrecadação.
>
> § 2º A suplementação mencionada no caput deste artigo observará a vinculação dos recursos anulados e reforçados, haja vista que os recursos vinculados têm destinação específica para sua utilização.
>
> § 3º Considerando o estabelecido pelo artigo 12 desta Lei, os créditos adicionais suplementares propostos pelo Poder Legislativo com a finalidade de atender insuficiências em suas próprias dotações orçamentárias, serão obrigatoriamente decretados pelo Poder Executivo observando o mesmo limite estabelecido no § 1º deste artigo.

A suplementação de créditos poderia atingir o montante de 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária, ou seja, R$ 323.138.850,00.

As instâncias instrutivas destacam que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para abertura de crédito, conforme artigo 6º, na forma que segue:

> § 4º O limite autorizado no § 1º, deste artigo, não será onerado quando o crédito suplementar tiver como fonte de recurso para sua abertura o Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2022.

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

R$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	**Fonte de recursos**	Anulação	264.546.406,28
		Excesso - Outros	47.770.546,94
		Superávit	281.830.091,44
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			**594.147.044,66**
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			281.830.091,44
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			**312.316.953,22**
(D) Limite autorizado na LOA			323.138.850,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			**0,00**

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 5, Relatório Geral de Documentos e Informações Registradas – Peça 154, fls. 19 a 32 e Relação de Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Peça 8.

Nota 1: No item B – créditos não considerados (exceções previstas na LOA) - foram considerados os valores dos créditos suplementares abertos na fonte Superávit. Relatório Geral de Documentos e Informações Registradas – Peça 154, fls. 19 a 32.

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

A instrução reporta, adicionalmente, que não houve abertura de créditos extraordinários.

Prosseguindo, para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício (peça 169, fl. 8/9):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	**Valor - R$**
I - Superávit do exercício anterior	329.911.981,37
II - Receitas arrecadadas	1.007.063.919,42
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	**1.336.975.900,79**
IV - Despesas empenhadas	1.140.492.013,66
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	**1.140.492.013,66**
VII - Resultado alcançado (III-VI)	**196.483.887,13**

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º219.490-2/2023; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 151, Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 20, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 56 e Balanço financeiro do RPPS – Peça 57.

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

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

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas ao superávit financeiro do exercício anterior (fonte de recurso para abertura de crédito adicional) e subtraindo desse montante as despesas empenhadas e o aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência, chegou-se a um resultado positivo de R$ 196.483.887,13. **Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro**.

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

Agregando-se os créditos adicionais em apreço ao orçamento inicial de Rio das Ostras, tem-se o seguinte orçamento final, que corresponde a um acréscimo de **30,9%** da despesa inicialmente fixada:

Descrição		Valor (R$)
(A) **Orçamento inicial**		**1.077.129.500,00**
(B) **Alterações:**		601.220.596,40
Créditos extraordinários	0,00	
Créditos suplementares	596.634.185,69	
Créditos especiais	4.586.410,71	
(C) **Anulações de dotações**		268.200.695,31
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)		**1.410.149.401,09**
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário – Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64		1.410.149.401,09
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)		**0,00**

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 142, Relação Informações Prestadas – Peça 167 (fls. 24 a 202) e Anexo 12 Consolidado – Peça 145.

Observa-se, portanto, que não houve divergência entre o valor do orçamento final apurado e o valor registrado no Anexo 12 da Lei Federal n. 4.320/64.

1.1.2 Resultados da execução orçamentária

O município de Rio das Ostras obteve, em 2023, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário**: **déficit** de R$ 133.428.094,24

R$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	**Consolidado**	**Regime próprio de previdência**	**Valor sem o RPPS**
Receitas Arrecadadas	1.123.145.221,76	116.081.302,34	1.007.063.919,42
Despesas Realizadas	1.182.932.737,46	42.440.723,80	1.140.492.013,66
Déficit Orçamentário	**-59.787.515,70**	**73.640.578,54**	**-133.428.094,24**

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça - 21 e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 56.

b) Resultado da arrecadação: **déficit de arrecadação** de R$ 1.496.005,89

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	**Previsão Inicial R$**	**Arrecadação R$**	**Saldo**	
			R$	**Percentual**
Receitas correntes	1.070.516.677,65	1.069.900.617,60	-616.060,05	-0,06%
Receitas de capital	21.208.000,00	6.135.948,07	-15.072.051,93	-71,07%
Receita intraorçamentária	32.916.550,00	47.108.656,09	14.192.106,09	43,12%
Total	**1.124.641.227,65**	**1.123.145.221,76**	**-1.496.005,89**	**-0,13%**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151.
Nota: nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

O relatório instrutivo (peça 169, fl. 11) destaca que as receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo município representaram 33,32% do total da receita corrente do

exercício (excluídas as receitas correntes do RPPS), revelando dependência em relação às receitas de transferências.

Nesse sentido, o corpo técnico registra a realização das seguintes auditorias sobre a gestão tributária no município de Rio das Ostras[9]:

Processo	Objetivo
218.962-7/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
219.048-6/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI
227.383-6/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015
226.472-6/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
237.169-2/18	Verificar a gestão do crédito tributário
223.016-6/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
223.015-2/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014.

Com relação a essas auditorias, foram destacados, às fls. 52/57 do relatório instrutivo contido na peça 169 (item 8.5), os problemas encontrados no município, em cada auditoria, cujo saneamento deverá ser objeto da gestão 2021/2024.

Em conclusão ao tema das auditorias governamentais sobre a gestão tributária municipal, o corpo técnico assinalou (fl. 56/57):

> É imprescindível para se concluir pela gestão fiscal responsável a adoção de medidas capazes de solucionar os problemas identificados e relacionados nos tópicos anteriores, assim como dar continuidade e aperfeiçoar outros procedimentos de bastante relevância para se alcançar o atendimento ao artigo 11 da LRF, ao artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, a seguir relacionados, que serão considerados para fins de avaliação ao longo do presente mandato:
>
> - Não aplicação de alíquotas efetivas de ISS inferiores ao mínimo permitido pela LC 116/03;

[9] Peça 186, fls. 59/63.

- Realização da atualização monetária da base cálculo do IPTU por índices oficiais de inflação;
- Atualização permanente do cadastro imobiliário;
- Realização de fiscalização no ITBI, quanto aos arbitramentos de base de cálculo e à verificação da regularidade das imunidades concedidas;
- Ajuizamento de créditos tributários inadimplidos, de forma a evitar a prescrição.

Portanto, faz-se necessário emitir um alerta ao atual gestor, na conclusão deste Relatório, para que, persistindo os problemas apurados em sede de auditorias, tratadas nestes tópicos **8.5.2, 8.5.3 e 8.5.4**, e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão, mencionados acima, por intermédio de Modelos similares ao de nº 9 da presente prestação de contas, até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

c) <u>Execução orçamentária da despesa</u>: economia orçamentária de R$ 192.030.713.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	**Inicial - R$(A)**	**Atualizada - R$(B)**	**Empenhada - R$ (C)**	**Liquidada - R$ (D)**	**Paga - R$ (E)**	**Percentual empenhado (C/B)**	**Economia orçamentária (B-C)**
Despesas Correntes	866.002.216	1.100.622.136	964.934.850	868.269.626	867.134.257	**87%**	**135.687.286**
Despesas de Capital	138.648.027	226.694.523	173.015.137	108.538.677	108.534.413	**76%**	**53.679.386**
Despesas intraorçamentárias	37.293.306	47.646.790	44.982.749	44.982.749	44.964.571	**94%**	**2.664.040**
Total das despesas	**1.041.943.550**	**1.374.963.451**	**1.182.932.737**	**1.021.791.054**	**1.020.633.242**	**86%**	**192.030.713**

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 21.
Nota: No quadro acima, foram desprezadas as casas decimais.

<u>Segundo o relatório instrutivo, as despesas correntes, representaram 84,80% do total da despesa empenhada no exercício, tendo a rubrica "pessoal e encargos" totalizado 51,17% do montante empenhado.</u>

d) Restos a Pagar

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

R$

Descrição	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2022				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	122.806,32	9.439.326,61	-	9.404.311,33	33.172,17	124.649,43
Restos a Pagar Não Processados	13.248.069,56	89.162.903,15	65.282.880,41	64.677.366,34	12.040.587,45	25.693.018,92
Total	**13.370.875,88**	**98.602.229,76**	**65.282.880,41**	**74.081.677,67**	**12.073.759,62**	**25.817.668,35**

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 21.

Acerca do montante referente ao cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados, evidenciado no quadro anterior (R$ 33.172,17), o corpo instrutivo, em exame procedido na documentação encaminhada pelo município (peça 22), verificou que se refere a restos a pagar prescritos, justificando dessa forma os referidos cancelamentos.

No quadro seguinte é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa. Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R$ 160.523.157 em restos a pagar não processados com a devida disponibilidade de caixa, respeitando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Veja-se:

R$

Descrição	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	401.935.674	124.649	1.157.811	25.693.018	11.044.115	363.916.078	161.141.682	0
Câmara Municipal (II)	0	0	0	0	0	0	0	0
RPPS (III)	335.138	0	0	67.556	76.578	191.003	618.525	427.521
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	**401.600.536**	**124.649**	**1.157.811**	**25.625.461**	**10.967.537**	**363.725.075**	**160.523.157**	**0**

Fonte: Balanço Orçamentário – Peça – 21, Balanço Financeiro - Peça 23 e Anexo 17 - Peça 29 consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64, Balanço Orçamentário - Peça 36, Balanço Financeiro - Peça 37 e Anexo 17 - Peça 33 da Câmara Municipal e Balanço Orçamentário - Peça 56, Balanço Financeiro – Peça 57 e Anexo 17 - Peça – 53 do RPPS.

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

Nota 2: no Disponibilidade de Caixa Bruto foi considerado o valor registrado nas contas Caixa e Equivalente de Caixa, R$401.935.674,34, do Balanço Patrimonial Consolidada

Nota 3: O valor referente às "demais obrigações financeiras" (consignações e outros passivos) registrado no Anexo 17 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 foi ajustado, a fim de que o somatório dos restos a pagar e demais obrigações coincida com o total do passivo financeiro registrado no Balanço Patrimonial do RPPS, R$762.660,14.

Nota 4: no Disponibilidade de Caixa Bruto do RPPS foi considerado o valor registrado nas contas Caixa e Equivalente de Caixa, R$335.138, do Balanço Patrimonial do RPPS

1.2 GESTÃO FINANCEIRA

O resultado financeiro do município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, foi **superavitário** em R$ 208.427.860,94, podendo ser demonstrado da seguinte forma:

R$

APURAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO				
Descrição	**Consolidado (A)**	**Regime Próprio de Previdência (B)**	**Câmara Municipal (C)**	**Valor considerado (D) = (A-B-C)**
Ativo financeiro	1.101.323.362,89	694.496.883,57	0,00	406.826.479,32
Passivo financeiro	199.161.278,52	762.660,14	0,00	198.398.618,38
Resultado Financeiro	**902.162.084,37**	**693.734.223,43**	**0,00**	**208.427.860,94**

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 24, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 58 e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 38.

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

Nota 2: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores dos restos a pagar de anos anteriores (R$25.817.668,35), dos restos a pagar do exercício (R$162.299.494,60) e das demais obrigações financeiras (R$11.044.115,57) evidenciados no Balanço Orçamentário Consolidado, no Balanço Financeiro Consolidado e no Anexo 17 Consolidado da Lei n. 4.320/64.

Do exame do quadro de apuração, depreende-se que o município de Rio das Ostras **alcançou o equilíbrio financeiro** no exercício de 2023, observando o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n. 101/00.

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

> Apesar de o Município ter apresentado resultado financeiro positivo, em face do entendimento já dirigido por este Tribunal nas contas de governo municipais do exercício de 2020, a todos os chefes de Poder, e da metodologia esposada na decisão de 01/02/2023 nos autos do Processo TCE-RJ n.º 104.537-4/22, que trata de Consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo do ERJ para apuração da norma prevista no artigo 42 da LRF, a verificação do equilíbrio financeiro previsto no § 1º, art. 1º da LRF **deverá observar a suficiência/insuficiência da disponibilidade de caixa relativa a cada fonte depois de deduzidas as respectivas obrigações de despesas do montante de disponibilidade financeira correspondente.**
>
> Nesse sentido, será formulado item de comunicação dirigido ao chefe do Poder **alertando-o** acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal para verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF no âmbito das contas de governo do exercício de 2024.

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

Evolução do Resultado Financeiro			
Gestão anterior	**Gestão atual**		
2020	**2021**	**2022**	**2023**
90.756.615,73	**221.662.548,50**	**329.911.981,37**	**208.427.860,94**

Fonte: Prestação de Contas do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 219.490-2/2023 e Quadro Apuração do Resultado Financeiro.

1.3 GESTÃO PATRIMONIAL

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

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

Ativo		Passivo	
Especificação	**Exercício Atual**	**Especificação**	**Exercício atual**
Ativo circulante	**1.229.370.002,85**	**Passivo circulante**	**13.043.512,18**
Ativo não circulante	**2.232.130.421,93**	**Passivo não circulante**	**983.524.609,88**
Ativo Realizável a Longo Prazo			
Investimentos		**Patrimônio líquido**	
Imobilizado	952.786.837,04	**Total do PL**	**2.464.932.302,72**
Intangível	67.791,11		
Total geral	**3.461.500.424,78**	**Total geral**	**3.461.500.424,78**

Ativo financeiro	1.101.323.362,89	**Passivo financeiro**	199.160.245,38
Ativo permanente	2.360.177.061,89	**Passivo permanente**	983.637.064,50
Saldo patrimonial			**2.278.703.114,90**

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 24.

Nota: verifica-se que o valor registrado no Balanço Patrimonial referente ao passivo financeiro apresenta-se divergente daquele apresentado no item 4.4 (Resultado do Superávit/Déficit Financeiro) do relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.

As execuções orçamentárias e extraorçamentárias importaram no seguinte resultado patrimonial em 2023:

Variações Patrimoniais Quantitativas	Exercício Atual R$
Variações Patrimoniais Aumentativas	1.695.980.429,07
Variações Patrimoniais Diminutivas	1.498.206.107,71
Resultado Patrimonial do Período	**197.774.321,36**

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – Peça 25.

Somando o resultado patrimonial ao saldo do exercício anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2023:

Descrição	Valor - R$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial do exercício anterior)	2.267.186.280,82
Resultado patrimonial do exercício	197.774.321,36
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
Patrimônio líquido apurado do exercício	2.464.960.602,18
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	2.464.932.302,72
Diferença	**28.299,46**

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 219490-2/2023, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 24.

Nota: A divergência apurada refere-se à conta "Ajustes de Exercícios Anteriores" (Peça 24, fls. 5).

A diferença de R$28.299,46 entre o patrimônio líquido apurado no exercício e aquele registrado no balanço patrimonial do exercício, segundo o corpo instrutivo, decorre de "ajustes de exercício anteriores". É possível verificar na peça 24 - fl. 5, que a diferença decorre de pequenos ajustes no imobilizado e no almoxarifado.

Desta forma, considerando que a discrepância apontada corresponde a 0,001% do patrimônio líquido registrado no balanço do exercício, concordo com as instâncias instrutivas que entende que a inconsistência possa ser relevada.

1.4 ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS AO EIXO TEMÁTICO "GESTÃO PÚBLICA"

A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal e a transparência na gestão fiscal são os temas tratados neste item.

1.4.1 Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é um dos pilares fundamentais do exercício da função de controle, vindo em auxílio às atribuições desta Corte. No presente caso, o relatório foi apresentado e consta como peça 127 do processo.

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

Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (peça 129), apurou que das 2 (duas) determinações expedidas pelo Tribunal nas Contas do município referentes ao exercício de 2022, 1 (uma) foi considerada cumprida e uma não foi cumprida, tendo o referido relatório informado, de forma satisfatória, as ações e providências adotadas para o cumprimento das determinações.

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria (peça 128) manifesta-se favoravelmente à aprovação das contas do chefe de governo do município de Rio das Ostras com ressalvas, determinações e recomendações.

1.4.2 Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, deverão ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º, *caput*, da Lei Federal n. 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação.

Com relação às contribuições previdenciárias, o quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente repassado pelos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2023, referente a todas as unidades gestoras (exceto a Câmara Municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo município:

Em R$

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Valor que Deixou de Ser Repassado
Do Servidor	34.359.770,32	34.366.377,24	0,00
Patronal	43.725.958,76	43.738.763,82	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – Peça 154, fls. 131/132).

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

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

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários perante o RPPS, o corpo instrutivo, com base no Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS contido no Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo município (peça 154, fl. 310) elaborou quadro por meio do qual se constata que o Poder Executivo municipal efetuou todos os pagamentos devidos no exercício:

R$

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	**Data da Pactuação**	**Valor Total Pactuado**	**Valor Devido no Exercício em Análise (A)**	**Valor Pago no Exercício em Análise (B)**	**Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (C=A-B)**
631/2015	10/09/2015	924.151,17	46.207,56	113.286,26	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – Peça 154, fls. 130.

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

> De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária (Peça 157), obtido mediante pesquisa realizada no "site" https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtm, durante o exercício de 2023 o Município encontrava-se em situação irregular em relação aos critérios da Lei Federal n.º 9.717/98 verificados pela Secretaria de Previdência:
>
> | Número do Certificado | Data de Emissão | Data de Validade |
> |---|---|---|
> | 982921 - 181607 | 16/12/2019 | 13/06/2020 |
>
> Esse fato será objeto da Impropriedade e Determinação n.º 5.

Desta forma, **acolho a manifestação do corpo instrutivo**, no sentido de que a **IMPROPRIEDADE** deve ser tratada como **RESSALVA**.

No que concerne especificamente ao RESULTADO FINANCEIRO DO RPPS – FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO, o corpo técnico assim se manifestou (peça 169, fls. 47):

> De acordo com a análise do Relatório de Avaliação Atuarial data-base 31/12/2022 (Peça 122), verifica-se que o sistema previdenciário do Município se constitui apenas do Fundo em Capitalização, o qual será examinado para fins de análise do resultado financeiro do RPPS nas Contas de Governo Municipal.
>
> Segundo § 1º do artigo 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019, o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo em capitalização do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.
>
> Para apuração do resultado financeiro será empregada a metodologia de equivalência de ativos garantidores de benefícios previdenciários com a provisão matemática de benefícios concedidos, com vistas a representar a garantia de equivalência da massa de segurados que já desfruta do direito de recebimento de benefícios previdenciários.

Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário)	
Descrição	**Valor (R$)**
(A) Ativos Garantidores	673.632.777,63
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	307.443.279,24
(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) – (B)	**366.189.498,39**

Fonte: – Relatório de Avaliação Atuarial – Peça – 122.

> Observa-se que o Regime Próprio de Previdência Social se encontra em equilíbrio financeiro, em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98.

Ao ensejo da conclusão deste tópico acerca do sistema previdenciário municipal, **apesar do corpo técnico não ter tecido considerações quanto à avaliação atuarial do RPPS** (peça 122), registro que o Relatório de Avaliação Atuarial anual (Peça 119) referente ao Regime Próprio de Previdência Social, foi realizado por técnico habilitado. Adicionalmente, destaco que o Relatório evidencia que *dentro dos parâmetros estatísticos utilizou-se a Tábua de Mortalidade IBGE 2019 (segregada por sexo) o que contribuiu, dentre outras coisas, para uma redução do superávit e aponta para uma nova redução para o próximo exercício ou um possível déficit atuarial.*

1.4.3 Transparência da Gestão Fiscal

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

Com o intuito de verificar se o município está assegurando a transparência da gestão fiscal, preconizada no artigo 48 da Lei Complementar n. 101/00, o corpo instrutivo procedeu à análise quanto à divulgação, em meios eletrônicos de acesso público, das informações a seguir discriminadas, conforme informado na relação acostada à peça 131, fls. 17/21:

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

(*) Parecer do Conselho Municipal de Saúde somente até 2022.

Neste sentido, as instâncias instrutivas atestam o atendimento ao disposto no art. 48 da Lei Complementar Federal n. 101/00 c/c art. 5º, inciso XXXIII, da CFRB, e art. 6º da Lei Federal n. 12.527/11.

1.4.4 Outras ações de Controle da SGE

O art. 2º-C da Deliberação TCE-RJ n. 285/2018 estabelece que *o resultado de outras ações de controle desenvolvidas pelo Tribunal de Contas, inclusive relativas a atos de gestão, com potencial impacto na avaliação do desempenho da atuação governamental em suas principais áreas, englobando uma visão macro com reflexo no alcance das políticas públicas, poderá ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário, especialmente se o responsável, previamente alertado pelo Plenário deste Tribunal, não adotar medidas efetivas no sentido do saneamento das irregularidades.*

Desta forma, o corpo instrutivo apresentou outras ações de controle desenvolvidas pelas especializadas, sintetizadas a seguir:

- **Auditorias governamentais focadas na gestão dos tributos** de competência própria e da dívida ativa, dentre as quais destacam-se: (i) Gestão do crédito tributário – GCT; (ii) Gestão do imposto sobre serviços – ISS; (iii) Gestão dos impostos imobiliários – IPTU e ITBI, e (iv) Monitoramento da Gestão Tributária durante o mandato.

- **Auditorias governamentais**, nas modalidades levantamento e acompanhamento, com o **objetivo de contribuir para o atingimento das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 2033**, conforme previsto no artigo 11-B da Lei n. 11.445/2007. Um dos produtos destas auditorias foi a elaboração de relatório individualizado apresentando a situação de cada município.

Apesar do corpo instrutivo não ter tratado especificamente do relatório sobre o **Marco de Saneamento** referente ao Município de Rio das Ostras, fez constar das Comunicações ao atual prefeito, item específico sobre o tema.

Em pesquisa ao SCAP, constatei que o relatório referente ao Município de Rio das Ostras foi protocolizado como Processo TCE-RJ nº 254.182- 4/23.

Com base nos resultados alcançados pela análise individual da situação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, os municípios, foram classificados em cinco faixas de risco, quais sejam: **crítico, alerta, atenção, razoável e satisfatório**.

Na apreciação realizada no processo acima mencionado, o município de Rio das Ostras foi enquadrado no **estágio de atenção**, razão pela qual concordo com a Comunicação constante da conclusão da manifestação do corpo instrutivo, a despeito da ausência de análise do tema nestes autos.

(II)

APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

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

Nesse sentido, importante evidenciar, preliminarmente, que a RCL do Município de Rio das Ostras, apurado com base no Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2023 (processo TCE-RJ n. 204.429-8/2024), atingiu o montante de **R$ 1.018.373.837,43**, conforme se verifica no quadro que segue:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL				
Descrição	**2022**	**2023**		
		1º quadrimestre	**2º quadrimestre**	**3º quadrimestre**
Valor - R$	1.012.172.643,30	1.044.233.366,30	987.967.417,40	1.018.373.837,43

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 219.490-2/2023 e Processos TCE-RJ n.os 233.598-2/2023, 250.452-5/2023 e 204.429-8/2024 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

O corpo instrutivo atestou a conformidade da base de cálculo das receitas resultantes de impostos e transferências legais utilizada para apuração dos gastos mínimos constitucionais, notadamente, o de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e o de ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

2.1 DÍVIDA PÚBLICA

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

2.1.1 Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no Demonstrativo da Dívida Consolidada, constante do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2023, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução n. 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%:

Especificação	2022	2023		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	136.684.741,10	136.320.444,20	136.050.204,10	139.962.348,20
Valor da dívida consolidada líquida	-289.898.089,50	-317.838.898,20	-259.836.696,40	-246.941.363,50
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-28,58%	-30,39%	-26,30%	-24,01%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 219.490-2/2023, Processo TCE-RJ n.º 204.429-8/2024 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

2.1.2 Operações de Crédito e Concessão de Garantias

À luz dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou que **não** foram contratadas operações de crédito (incluindo aquelas realizadas por antecipação de receita orçamentária – ARO), nem foram concedidas garantias em operações de crédito internas ou externas.

2.2 GASTOS COM PESSOAL

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

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

Descrição	2022				2023					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	44,59	45,50	501.373.216,06	49,53	539.809.987,69	51,69	567.152.850,58	57,41	562.448.437,32	55,23

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 219490-2/2023 e Processos TCE-RJ n.ºs 233.598-2/2023, 250.452-5/2023 e 204.429-8/2024 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Dessa forma, conclui-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo NÃO RESPEITARAM o limite constante da alínea b do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n. 101/00 (54% da RCL), tendo ultrapassado o limite no 2º quadrimestre de 2024, ficando obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo que pelo menos 1/3 no primeiro quadrimestre seguinte, conforme previsto no artigo 23 da LRF.

Embora o corpo instrutivo não tenha certificado, observa-se que município reduziu os gastos com pessoal de acordo com previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desta forma, entendo adequado o encaminhamento das instâncias instrutivas no sentido de que o fato deve ser tratado com **Ressalva e Determinação**, sendo certo que o retorno ao limite estabelecido na LRF deverá objeto da análise na prestação de contas de governo de 2024.

Importante deixar consignado que no exercício anterior não foi constatado percentual excedente.

2.3 GASTOS COM EDUCAÇÃO

No exercício de 2023, o município de Rio das Ostras aplicou na educação um montante total de R$ 265.330.079,61, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	**Liquidada**	**Paga**
303.166.418,66	265.339.553,24	265.330.079,61

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peças 62,63 e 64.

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

Destaca a instrução que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas totalizaram **R$ 491.662.336,32** .

2.3.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2023:

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	**Subfunção**	**Despesa Paga R$**	**RP processados e RP não processados R$**
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	44.577.095,67	9.912.359,32
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	11.268.826,96	2.288.734,74

(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	1.501.376,44	45.557,95
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	16.803.946,60	1.603,28
(e) Demais subfunções atítpicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Dedução do sigfis		167.844,99	13.182,44
(h) Despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		73.983.400,68	12.235.072,85
(i) Sub total das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos			86.218.473,53

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE	
(j) Total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos (i)	86.218.473,53
(l) Total das receitas transferidas ao Fundeb	38.167.227,81
(m) Valor do exercício anterior aplicado até o primeiro quadrimestre que integrará o limite constitucional	434.809,55
(n) Receitas do Fundeb não utilizadas no exercício, em valor superior a 10%	0,00
(o) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores com disponibilidade caixa (fonte: impostos e transferência de imposto)	0,00
(p) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	0,00
(q) Restos a Pagar do exercício anterior sem disponibilidade de caixa pagos no exercício.	0,00
(r) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (j + l + m – n - o - p + q)	**124.820.510,89**
(s) Receita resultante de impostos	**491.662.336,32**
(t) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (r/s x 100)	**25,39%**

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peças 62,63 e 64, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151, Decreto de abertura de crédito por superavit do Fundeb – Peça 80, Relações de Cancelamentos de RP na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 65, Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 84, Relação das despesas de exercícios anteriores (DEA) pagas na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 83, Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos – Peça 66 e Relatório Analítico Educação – Peça 164.

Nota 1: as despesas com a educação especial, de jovens e adultos na fonte Impostos e Transferências de Impostos correspondem ao ensino fundamental e infantil, conforme informado pelo município (Peça 154, fls. 90/91), motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 2 (linha "g"): despesas na fonte imposto e transferência de impostos não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item '7.2.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96'.

Nota 3 (linha "l"): corresponde ao total da dedução para o Fundeb registrado no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64.

Nota 4 (linha "m"): corresponde ao valor do superávit do Fundeb apurado no exercício anterior e aplicado no primeiro quadrimestre do exercício em exame, conforme análise no tópico 7.1.3.4.

Nota 5 (linha "q"): embora tenha ocorrido cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, na fonte Impostos e Transferências de Impostos, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município, ainda assim, cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Constata-se que o Município cumpriu no exercício o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado 25,39% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Contudo, cumpre ressaltar que nos exercícios de 2020 e 2021 o município não aplicou o percentual mínimo de gastos com educação, restando pendente o montante de R$ 9.678.852,96, conforme se verifica no Processo TCE-RJ n.º 219.490-2/2023 (Prestação de Contas de Governo Municipal do exercício de 2022).

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

Na primeira análise, peça 169, as instâncias instrutivas verificaram que o município aplicou R$1.904.926,81 acima do limite constitucional, insuficiente para saldar o montante pendente (R$9.678.852,96), razão pela qual entendeu que o fato deveria ser objeto da Irregularidade e Determinação.

Como determinam as normas internas desta Corte, foi aberto prazo para a apresentação de razões de defesa. Em atendimento, o responsável apresentou justificativas (docs. n. 28500-4/2024), as quais foram acolhidas pelas instâncias instrutivas, cabendo destacar a análise efetuada pela CSC-MUNICIPAL (peça 183, fls. 2/5):

> Em primeira análise, após a apuração dos valores aplicados pelo município no exercício de 2023, conforme disposto no artigo 70 da Lei Federal n.º 9.394/96, verificou-se que o montante excedente ao limite mínimo constitucional (R$1.904.926,81), não seria suficiente para cobrir o saldo pendente de R$9.678.852,96, relacionado aos exercícios de 2020 e 2021.
>
> No entanto, foi apresentado pelo jurisdicionado, para fins de consideração, o entendimento adotado no Processo de Prestação de Contas referente a 2022 (Processo TCE-RJ n.º 219.490-2/2023), por meio do qual as despesas executadas na fonte "2.501 – Rec. Ex. Ant. - Outros Recursos Não Vinculados", suportadas pelos superávits financeiros de exercícios anteriores, foram aceitas para complementar a aplicação mínima prevista pela Emenda Constitucional n.º 119/2022.
>
> Nesse contexto, o voto proferido no referido processo destaca o seguinte entendimento:
>
>> [...]
>>
>> Quanto à execução de despesas suportadas por recursos de exercícios anteriores, foi possível observar, por meio da análise ao Processo TCE-RJ n.º 208.707-2/2022, PCGOV do exercício de 2021, que, ao final dos exercícios de 2020 (fl. 1, Peça 11 – R$ 24.841.921,30) e 2021 (Peça 64 – R$ 34.373.804,00), o Município apresentou resultado positivo de recursos financeiros que não se encontravam comprometidos com pagamentos futuros no encerramento do exercício fiscal (superávits na fonte impostos e transferências de impostos/ordinários) suficientes para suportar, nos exercícios de 2021 e 2022, a abertura de créditos nos montantes respectivos de R$ 1.268.432,21 e R$ 24.552.266,92 para execução de despesas em MDE, o que corrobora com os argumentos apresentados pelo interessado.
>>
>> Nesse diapasão, vale registrar que o total das despesas suportadas pelos superávits na fonte impostos e transferências de impostos não foram computadas nos exercícios de 2021 e 2022 para fins de cumprimento do limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, uma vez que foram registradas na fonte denominada Rec. Ex. Ant. - Outros Recursos Não Vinculados, conforme constatado em consulta ao Sigfis.

Dessa forma, a partir da verificação dos dados apresentados pelo jurisdicionado (Peça 180, fls. 4 a 9), relação de despesas empenhadas na fonte de recursos "Rec. Ex. Ant. – Outros recursos Não Vinculados" (superávit fonte impostos e transferências de impostos), no total de R$10.574.933,19, bem como balancete comprovando superávit financeiro no exercício de 2022, conclui-se que esse montante pode ser utilizado para complementar os valores não aplicados em 2020 e 2021.

Sendo assim, foi verificada a adequação dessas despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, por meio das informações registradas no banco de dados fornecido pelo próprio Município por meio do Sigfis, não tendo sido identificados valores que não devam ser considerados no montante para a apuração do cumprimento dos limites da educação.

Cumpre destacar que, em regra, essas despesas não seriam computadas para o cálculo do percentual mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, sendo restritas àquelas classificadas na fonte 500 – Recursos Não Vinculados de Impostos e, quando aplicável, na fonte 502 – Recursos Não Vinculados da Compensação de Impostos.

Entretanto, considerando o entendimento já consolidado em decisão plenária relacionado ao mesmo tema aqui abordado, esse montante será reconhecido para fins de redução do valor que deixou de ser aplicado nos exercícios de 2020 e 2021, conforme disposto na Emenda Constitucional n.º 119/2022.

Portanto, que a partir dos dados fornecidos:

	Valor em R$
A – Valores a serem aplicados em MDE referentes aos exercícios de 2020 e de 2021 (Processo TCE-RJ n.º 219.490-2/2023)	9.678.852,96
B – Valor aplicado acima do limite constitucional no exercício de 2023	1.904.926,81
C – Despesas suportadas pelo superávit de 2022 – Fonte 2.501	10.574.933,19
D – Valores não aplicados pelo Município referente a EC 119/22 (A – B – C)	**0,00**

Conclusão:

A irregularidade será desconsiderada na conclusão deste relatório.

Portanto, considerando o precedente citado e a atestação do corpo instrutivo de que foi verificada a adequação das despesas suportadas pelo superávit de 2022 – Fonte 2.501 aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n. 9.394/96, por meio das informações registradas no banco de dados fornecido pelo próprio Município por meio do Sigfis e não foram identificados valores que não devam ser considerados no montante para a apuração do cumprimento dos limites da educação, **acolho o posicionamento das instâncias instrutivas no sentido de que a irregularidade deve ser desconsiderada.**

Para avaliar se as despesas que compuseram as aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino atenderam aos termos do disposto nos artigos 70 e 71 da Lei Federal n. 9.394/96, foram considerados os dados encaminhados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, que guardam consonância com o valor registrado pela contabilidade na função 12 – Educação, conforme evidencio:

Descrição	Valor –R$
Sigfis	303.166.418,66
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	303.166.418,66
Diferença	**0,00**

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 18 e Relatório Analítico Educação – Peça 164.

Logo, com relação à pertinência das despesas que compuseram as aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do disposto nos artigos 70 e 71 da Lei Federal n. 9.394/96, o corpo instrutivo verificou a existência de *gastos referentes a objetos que não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da educação, uma vez que estão em desacordo com o estabelecido nos artigos 70 da Lei Federal n. 9.394/96:*

Data do empenho	N.º do empenho	Fonte de recursos	Valor Empenhado – R$	Valor Pago – R$
21/11/2023	3399	RECURSOS ORDINÁRIOS (Exercícios anteriores)	181.027,43	167.844,99
TOTAL IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			181.027,43	167.844,99

Fonte: Relatório Analítico Educação – Peça 164.

As instâncias instrutivas, **neste processo**, entenderam que o fato deve ser tratado como impropriedade, consubstanciada em Ressalva e Determinação.

Contudo, devo registrar que em recentes decisões em processos de prestação de contas de governo sob minha relatoria, processos TCE-RJ n. 212.435-5/2024 (Miguel Pereira), TCE-RJ n. 212.065-6/2024 (São Gonçalo) e TCE-RJ n. 212.081-0/2024 (Silva Jardim) ocorreram os mesmos fatos e acompanhei as instâncias instrutivas e o *parquet* especial que não se posicionaram no sentido de que fossem tratados como ressalvas.

Desta forma, mantendo a coerência com as minhas decisões recentes externadas em processos de prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2023, entendo que a inadequada classificação de despesas a serem consideradas para os limites com educação não devem ser objeto de ressalva, notadamente se após a glosa o limite mínimo for atendido, razão pela qual **não acolho** a proposta de ressalva e determinação.

Reforço que as prestações de contas de governo, por determinação constitucional, passam pela avaliação dos legislativos municipais, sendo certo que o tratamento isonômico desta Corte de Contas não deve se limitar ao dispositivo principal do parecer prévio (favorável ou desfavorável), mas também na definição daquilo que deve ser tratado como ressalva.

Em relação ao mínimo constitucional propriamente dito, conclui-se que a partir dos números apresentados e das verificações possíveis, o Município de Rio das Ostras **efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino conforme o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências)**.

No que concerne ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, em virtude do término do primeiro ciclo do IDEB, o INEP, órgão federal responsável pelo índice, criou um Grupo Técnico para elaborar estudo e subsidiar a atualização do IDEB e a avaliação de novas metas. A ausência de metas não permitiu a verificação do percentual de alcance, o que, provavelmente, levou o Controle Externo não analisar o IDEB como feito nas prestações de contas de governo anteriores.

2.3.2 FUNDEB

A Emenda Constitucional n. 53, de 20 de dezembro de 2006, dentre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica. Posteriormente, o FUNDEB foi regulamentado pela Lei Federal n. 11.494, de 20/07/2007, com vigência definida para o período 2007-2020.[10]

[10] Revogada pela Lei n. 14.113/2020.

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

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

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

c) complementação VAAR (Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento) 2,5% nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos de atendimento e da melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Conforme demonstrativo das receitas do Fundeb (peça 169, fl. 21), no exercício de 2023, o município de Rio das Ostras recebeu apenas a complementação do VAAF, não recebendo recursos oriundos das complementações citadas (VAAT e VAAR).

a) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo referentes a 2022

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

A aferição desse preceito consta do relatório instrutivo (peça 169, fl.24), nos seguintes termos:

Conforme verificado na prestação de contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 219490-2/2023), a conta Fundeb registrou ao final daquele exercício um superávit financeiro de R$434.809,55, de acordo com o respectivo Balancete encaminhado pela Prefeitura.

Constata-se, ainda, que o valor de R$434.809,55 foi utilizado no exercício de 2023, por meio da abertura de crédito adicional, no 1º quadrimestre (Peça 82), de acordo, portanto, com a regra insculpida no § 3º, artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20.

Vale ressaltar que foi decidido por este Tribunal na prestação de contas do exercício anterior que a conta Fundeb deveria registrar ao final daquele exercício um superávit financeiro correspondente ao saldo a empenhar apurado, no montante de R$434.809,55, razão pela qual o cálculo do limite mínimo de aplicação dos recursos no exercício de 2023 será efetuado com a dedução desse valor do total das despesas empenhadas.

b) Valores do FUNDEB em 2023 – contribuições e transferências recebidas

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	**R$**
Valor das transferências recebidas do Fundeb	120.777.509,85
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	38.167.227,81
Diferença (ganho de recursos)	**82.610.282,04**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 Peça 151 e Transferências STN Fundeb – Peça 163.

Nota: na receita arrecadada não foram considerados os valores da aplicação financeira e da complementação da União, conforme estabelece o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE.

c) Total dos recursos do fundo em 2023

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2023 foi o seguinte:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	**Valor - R$**

A - Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos	121.664.828,61
A.1 - Principal	120.777.509,85
A.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	887.318,76
B - Fundeb - Complementação da União - VAAF	19.353.981,95
B.1 - Principal	19.353.981,95
B.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
C - Fundeb - Complementação da União - VAAT	0,00
C.1 - Principal	0,00
C.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
D- FUNDEB - Complementação da União - VAAR	0,00
D.1 - Principal	0,00
D.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
E - Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C + D)	**141.018.810,56**

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151 e Transferências STN Fundeb – Peça 163.

d) Critérios de aferição de despesas com o FUNDEB

d.1) Despesas totais

A Lei Federal n. 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb) estabelece, no seu artigo 25, que os recursos do Fundeb serão utilizados, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Em princípio, devem ser aplicados todos os recursos recebidos no próprio exercício. No entanto, o mesmo artigo da lei permite, em seu § 3º, que até 10% desses recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional. Desse modo, **a aplicação anual mínima deve ser de 90% daquela receita**.

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

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição			**Valor - R$**
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 7.1.1)			141.018.810,56
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		140.166.792,34	
(C) Superávit financeiro no exercício anterior		434.809,55	
(D) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(E) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B - C - D - E)			**139.731.982,79**
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)			**99,09%**
(H) Saldo a empenhar no exercício seguinte			**1.286.827,77**
(I) Receitas do Fundeb não utilizadas no exercício, em valor superior a 10%			**0,00**

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151, Despesas Empenhadas – Peça 71, Relatório Analítico Educação – Peça 164, Declaração de inexistência de cancelamento de restos a pagar Fundeb – Peças 77 e 78 e Prestação de Contas do exercício anterior.

Diante disso, em conclusão, verifica-se que foi atendida a norma do parágrafo 3º do artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, relativamente à aplicação mínima de 90% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2023, restando a empenhar R$ 1.286.827,77 (0,91%) no exercício seguinte.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Conforme disposto no artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20, o município deve aplicar, no mínimo, 70% do total dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo os referentes à complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço. São considerados profissionais da educação básica aqueles definidos no inciso II do § 1º do artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20 c/c a Lei Federal n. 14.276/21, a saber: profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento

pedagógico, e profissional de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

Demonstro, no quadro a seguir, as aplicações de recursos no pagamento da remuneração profissionais da educação básica, efetuados pelo município em 2023:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇAO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 7.1.1 – Linha F)	**141.018.810,56**
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	128.828.727,48
(C) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais da educação básica	0,00
(D) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00
(E) Pagamento dos profissionais da educação básica realizado com outras fontes	0,00
(F) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais da educação básica (B – C - D - E)	**128.828.727,48**
(G) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (F/A)x100	**91,36%**

Fonte: Despesas realizadas com Fundeb - Peça 71, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151, Declaração de inexistência de cancelamento de restos a pagar 70% - Peça 78 e Transferências STN Fundeb – Peça 163.

Nota 1: conceito de profissionais da educação básica conforme Consulta n.º 81/2022 (Processo TCE-RJ n.º 233.759-4/21).

Conforme se observa, o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20 c/c a Lei Federal n. 14.276/21, tendo aplicado **91,36%** destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais da educação.

d) Resultado financeiro para 2024

Com o objetivo de verificar a existência de recursos suficientes para promover a abertura de crédito adicional referente ao saldo a empenhar no exercício seguinte, a disponibilidade financeira na conta Fundeb ao fim do exercício foi aferida pelo corpo instrutivo no quadro a seguir (peça 169, fl. 26):

Resultado Financeiro do Fundeb	
Descrição	**Valor - R$**
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12	1.286.827,77
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	1.286.827,77
(C) Resultado apurado (A - B)	0,00

Fonte: Balancete contábil do Fundeb – Peça 72 e quadro do tópico '7.1.3.4.1 – Do cálculo da aplicação mínima legal'.

Em sua manifestação, o corpo instrutivo atestou que a conta Fundeb apresentou saldo suficiente para cobrir o saldo a empenhar no exercício seguinte, **atendendo, desta forma, o disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I, da Lei Federal n. 14.113/20**.

Destaco, por fim, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB emitiu parecer pela aprovação com ressalvas (peça 79), sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, em atendimento ao previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I do § 2º do artigo 33 da Lei Federal n. 14.113/20.

2.4 GASTOS COM SAÚDE

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

Para avaliar a adequação das despesas ao estabelecido nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n. 141/2012 foram considerados os dados encaminhados através do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, conforme evidencio:

Descrição	Valor –R$
Sigfis	301.253.211,95
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	301.253.211,95
Diferença	**0,00**

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 18 e Relatório Analítico Educação – Peça 165.

Desta forma, com relação à pertinência das despesas com ações e serviços públicos de saúde, nos termos do disposto nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n. 141/12, o corpo instrutivo efetuou a análise e **registrou que nenhum ajuste foi efetuado, já que não foram identificadas despesas cujo objeto não deve ser considerado no montante utilizado para apuração do cumprimento dos limites de saúde.**

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2023, com as receitas definidas na Lei Complementar n. 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (peça 169 fl. 33):

DESCRIÇÃO	Valor - R$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	491.662.336,32
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	10.370.666,50
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	**481.291.669,82**
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas Pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	182.847.543,96
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	475.029,96
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	183.322.573,92
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	**38,09%**
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	**0,00**

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151, quadro do tópico '7.3.2.1 – Das Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde', Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 92, Relatório Analítico Saúde – Peça 165 e Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro – Peças 161, 162 e 163.

Nota: as Emendas Constitucionais n.ºs 55, 84 e 112 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d", "e" e "f", inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho, setembro e dezembro de cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 10/07/2023, 08/09/2023 e 07/12/2023. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro. Vale salientar que, dos créditos ocorridos nos dias 10/07/2023, 08/09/2023, apenas R$ 4.624.264,69 e R$1.142.854,54 se referem às parcelas previstas no aludido dispositivo, calculadas nos termos dos Comunicados EC n.º 84/2014 e EC n.º 112/2021, emitidos pela STN.

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

Observa-se que no exercício anterior o município cumpriu o mínimo estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar n. 141/12, não restando saldo a ser acrescido ao montante mínimo no exercício desta Prestação de Contas.

A instrução informa, também, que não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde, em desacordo com o disposto artigo 33 da Lei n. 8.080/90, c/c § 1º artigo 36 da Lei Complementar n. 141/12. Todavia, foi afastada a responsabilidade do gestor, uma vez que o mesmo não motivou a ausência. Desta forma, **acolho a sugestão das instâncias instrutivas, no sentido de que deve ser expedido ofício ao Ministério da Saúde para que tenha conhecimento do fato.**

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

PERÍODO AVALIADO	AUDIÊNCIAS PREVISTAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	SITUAÇÃO AUDIÊNCIAS	COMPROVANTES DE CHAMAMENTO
3º quadrimestre do exercício anterior	Fevereiro	Fevereiro	Comprovada	Encaminhado
1º quadrimestre do exercício	Maio	Maio	Comprovada	Encaminhado
2º quadrimestre do exercício	Setembro	Setembro	Comprovada	Encaminhado

Fonte: Atas das Audiências Públicas – Peças 94, 95 e 96 e comprovantes de chamamento – Peça 97.

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

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

Conforme apuração realizada pelo corpo instrutivo (peça 169, fl. 48), o limite de repasse do Executivo ao Legislativo permitido pelo art. 29-A da CFRB atingiu o valor de R$ 27.204.940,56.

As instâncias instrutivas ressaltam que o Plenário desta Corte decidiu, *em Sessão de 15.05.2023, nos autos do Processo TCERJ n. 205.383-1/2022, em resposta à consulta formulada perante esta Corte, que as*

receitas patrimoniais (recursos arrecadados pelo Município a título de outorga decorrente de concessão de serviço público à iniciativa privada) não integram a base de cálculo do duodécimo repassado pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais, uma vez que não decorrem da função arrecadadora dos entes federados e da consequente repartição de receitas (Federalismo Fiscal), preceito norteador do disposto no art.29-A, da CRFB.

Nesse sentido, **acolho a comunicação sugerida**, dirigida aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, alertando-os acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal para verificação do cumprimento do disposto no art. 29-A, § 2º, incisos I e III da CRFB no âmbito das prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2025, a serem apresentadas em 2026.

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

> Destaca-se que a Emenda Constitucional n.º 109, de 15.03.2021, alterou a redação do art. 29-A da CF/88, incluindo os gastos com pessoal inativo e pensionistas no limite de repasse ao Legislativo, estabelecendo, ainda, que tal dispositivo entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação da Emenda, ou seja, a partir das prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2025, a serem encaminhadas em 2026, como segue:
>
> > Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:
> >
> > [...]
> >
> > Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.
>
> Considerando que o descumprimento do aludido dispositivo constitui irregularidade apta a ensejar Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas de Governo do Prefeito Municipal, será expedida **Comunicação** aos Gestores ao final deste relatório.

Da mesma forma, **acolho a comunicação** nos termos propostos pelo corpo instrutivo.

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao Poder Executivo (C)	Repasse apurado após devolução (D) = (B) – (C)	Repasse recebido acima do limite (E) = (D) – (A)
27.204.940,56	27.204.940,56	3.004.428,98	24.200.511,58	0,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – Peça - 37 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça – 126.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

O montante previsto no orçamento final do Poder Legislativo (R$ 27.204.940,56), foi fixado no mesmo valor do limite de repasse previsto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da CRFB (R$ 27.204.940,56), razão pela qual na apuração deve prevalecer o limite constitucional:

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Orçamento final da Câmara (B)	Repasse recebido (C)	Valor devolvido ao Poder Executivo (D)	Repasse apurado após devolução (E) = (C) – (D)	Despesa Empenhada pela Câmara (F)
27.204.940,56	27.204.940,56	27.204.940,56	3.004.428,98	24.200.511,58	24.200.511,58

Fonte: Balanços Orçamentário e Financeiro da Câmara – Peça – 36 e 37 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça – 126.

2.6 APLICAÇÕES DOS RECURSOS PROVENIENTES DE *ROYALTIES*

Como de conhecimento geral, os recursos provenientes de *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente federativo (artigo 8º da Lei Federal n. 7.990/1989), excetuando-se aquelas dívidas com a União e suas entidades e o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral,

inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal n. 12.858/2013). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal n. 10.195/2001).

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

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

> **2.1.** excetuada a hipótese prevista no art. 8º, §1º, inciso II, da Lei Federal nº 7.990/89, as despesas de pessoal com servidores efetivos, cargos em comissão, agentes políticos e prestadores de serviços terceirizados, que tenham por objetivo substituir servidores, incluídas as contribuições previdenciárias patronais, são consideradas como despesas com quadro permanente de pessoal e não podem ser custeadas com os recursos das compensações financeiras previstas na Lei Federal n.º 7.990/89.
>
> **2.2.** As compensações financeiras podem ser utilizadas para aportes ao fundo de previdência, visando à sua capitalização e equacionamento do déficit atuarial, nos moldes do previsto na Lei nº 7.990/89, art. 8º, § 2º, devendo cumprir as condições previstas no artigo 1º da Portaria MPS n.º 746/2011, especialmente quanto à aplicação dos recursos advindos dos aportes para cobertura de *déficit* atuarial pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos.
>
> [...]
>
> **2.4.** As compensações financeiras <u>não</u> 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.

Relativamente ao **item 2.4** da decisão transcrita, não foi, naquele momento, estabelecido um marco temporal para incidência de seus efeitos na análise das Contas de Governo. O plenário do TCE-RJ assim o fez quando da emissão de parecer prévio das Contas de Governo do Município de Cabo Frio do exercício de

2021, em sessão de 05/10/2022, no Processo TCE-RJ n. 208.708-6/22, quando emitiu alerta aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais de que o impacto será analisado a partir do exercício de 2024.

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

> **V – COMUNICAÇÃO** aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais jurisdicionados deste Tribunal, dando-lhes ciência da decisão desta Corte proferida nos autos do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21 e da **MODULAÇÃO DOS EFEITOS** da decisão, incidentes a partir do exercício de 2024, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2025, considerando ainda que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, **não devem serem caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações**, nos termos propostos neste voto.

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

Prosseguindo, a partir da análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas de *royalties* recebidas pelo ente municipal em 2023:

Receitas de *Royalties* e Participações Especiais (PE)

Descrição	Valor - R$	Valor - R$	Valor - R$
I – Transferência da União			**221.030.267,30**
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		1.085,70	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		**221.029.181,60**	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	101.303.710,71		
Royalties pelo excedente da produção	62.073.770,30		
Participação especial	12.784.459,02		

Fundo especial do petróleo	2.242.448,41		
Compensação Financeira Lei 12.858/13	42.624.793,16		
II – Transferência do Estado			**8.148.455,72**
III – Outras compensações financeiras			**1.405.714,49**
IV - Subtotal			**230.584.437,51**
V – Aplicações financeiras			**18.570.054,20**
VI – Total das receitas (IV + V)			**249.154.491,71**

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 151, Transferências *Royalties* União – Peça 168, ANP – Peças 156, Transferências *Royalties* Estado – Peça 167.

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

Despesas Custeadas com Recursos de Compensações Financeiras		
Descrição	**Valor - R$**	**Valor - R$**
I - Despesas correntes		**208.537.814,54**
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	208.537.814,54	
II - Despesas de capital		**111.432.763,77**
Investimentos	111.432.763,77	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização da dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		**319.970.578,31**

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 105.

Como visto, da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o município não aplicou recursos de *royalties* em pagamento de pessoal fora da exceção prevista Lei n. 12.858/13 - pagamento a profissionais da área de educação, Fonte 573, tampouco em dívidas.

Além disso, de acordo com as informações constantes da peça 120 (Documentação contábil comprobatória dos recursos de *royalties* repassados ao RPPS para capitalização em 2023), pode-se inferir que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social.

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

A Lei Federal n. 12.858, de 09 de setembro de 2013, dispõe que do total das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais, oriundos de contratos de exploração de petróleo da camada do pré-sal, assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, **75% (setenta e cinco por cento) deverão ser aplicadas na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde**, conforme § 3º do artigo 2º da norma mencionada. Ressalte-se que tais recursos devem ser aplicados em acréscimo aos percentuais mínimos obrigatórios de gastos com educação e saúde, previstos na Constituição da República.

O Tribunal já se pronunciou sobre o tema em resposta à Consulta protocolizada como Processo TCE-RJ n. 209.133-2/22, decisão de 01/02/2023, quando foi firmado o entendimento acerca da utilização desses recursos com profissionais de educação, bem como a respeito do prazo de sua aplicação, *in verbis*:

> 1) É possível realizar pagamentos com recursos advindos dos *royalties*-educação previstos pela Lei Federal nº 7.990/89, com alteração posterior da Lei Federal nº 12.858/13, aos profissionais de educação em efetivo exercício, que podem ser analogicamente definidos por meio da previsão contida no art. 26, §1º, II, da Lei nº 14.113/20, por não se limitarem a profissionais do ensino básico, estando excluídos os demais.
>
> 2) Para fins de cumprimento do percentual de 75% a serem aplicados na Educação, na forma dos arts. 2º, §3º, e 4º da Lei nº 12.858/13, serão consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício financeiro em que houver o recebimento dos créditos, bem como os Restos a Pagar Processados e os Restos a Pagar Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa comprovada, para ambos, em 31/12. Além disso, este percentual deve ser preferencialmente aplicado no exercício de seu ingresso, admitindo-se, em caráter eventual, a aplicação parcial em outro exercício financeiro, a fim de permitir o seu uso mais eficiente, em consonância com o Plano Estadual ou Municipal de Educação. Em todo caso, devem ser providenciados pelo ente beneficiário: i) o uso de código de fonte royalties da Educação (75%) para o registro contábil preciso da apropriação dos ingressos desta receita; ii) a escrituração da disponibilidade de caixa dos recursos da fonte royalties da Educação em registro próprio e iii) movimentação em conta bancária específica, para viabilizar a identificação do montante vinculado à despesa obrigatória.

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

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

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos citados percentuais de recursos de *royalties* referentes ao exercício de 2023:

Aplicação de Recursos Conforme Lei Federal n.º 12.858/13	
DESCRIÇÃO	**Valor - R$**
RECEITAS	
(A) Total das Receitas da Lei Federal n.º 12.858/13 **(Tópico 8.1.2 – Linha C)**	**45.118.476,61**
DESPESAS COM SAÚDE	
(B) Parcela a ser aplicada na Saúde – 25,00% (A x 0,25)	11.279.619,15
(C) Despesas Pagas no exercício	1.746.428,62
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	1.617.896,61
(E) Total das despesas consideradas em saúde (C + D)	**3.364.325,23**
(F) Percentual dos recursos aplicado em gastos com saúde (E/A)	**7,46%**
(G) Parcela não aplicada no exercício (B – E)	7.915.293,92
DESPESAS COM EDUCAÇÃO	
(B) Parcela a ser aplicada na Educação – 75,00% (A x 0,75)	33.838.857,46
(C) Despesas Pagas no exercício	23.800.840,72
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	11.142.489,03
(E) Total das despesas consideradas em educação (C + D)	**34.943.329,75**
(F) Percentual dos recursos aplicado em educação (E/A)	**77,45%**
(G) Parcela não aplicada no exercício (B – E)	-1.104.472,29

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça 107 e 114, documentação contábil comprobatória – Peça 114 e 139, e Balancete contábil dos recursos de Royalties da Lei Federal 12.858/13 (Pré-sal) – Peça 115.

Nota 1: no montante das despesas pagas, foram considerados, além das despesas na fonte 1.573.000 (peça 114), os valores das despesas na fonte 2.573.0000, que correspondem ao superavit de exercícios anteriores, evidenciado na documentação comprobatória, peça 139.

Como demonstrado no quadro acima, dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n. 12.858/13, foram aplicados 7,46% na saúde e 77,45% na educação, em desacordo com o § 3º do art. 2º da Lei Federal n. 12.858/2013.

Neste cenário, o corpo instrutivo promoveu a análise da disponibilidade de caixa dos recursos da Lei n. 12.858/13 – educação (75%) e saúde (25%), concluindo que não apresentaram saldo suficiente para cobrir os montantes dos recursos legalmente vinculados não aplicados até o exercício, na forma evidenciada no quadro que segue:

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - SAÚDE	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	7.915.293,92
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	1.738.571,14
(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)	**9.653.865,06**
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	8.964.856,50
(F) Insuficiência de caixa (D - E)	**689.008,56**

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - EDUCAÇÃO	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	-1.104.472,29
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	11.239.074,70
(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)	**10.134.602,41**
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	11.488.694,51
(F) Insuficiência de caixa (D - E)	**0,00**

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça 114 e cancelamento de restos a pagar – Peça 136.

O corpo instrutivo, com base nos dados apresentados, observou um saldo acumulado a aplicar de R$19.788.467,47 composto pelos montantes de R$9.653.865,06 – saúde (25%), e R$10.134.602,41 – educação (75%).

Em prosseguimento, as instâncias instrutivas atestaram que a conta relacionada aos **recursos da Lei Federal n. 12.858/13 destinados à saúde (25%)** apresentou, em 31 de dezembro, saldo insuficiente para cobrir o montante não aplicado no exercício, o que, a princípio, configuraria falha grave, apta a ensejar parecer prévio contrário.

Todavia, restou comprovado que os recursos destinados à educação (75%) apresentaram um saldo excedente de R$ 1.354.092,10 ($ 11.488.695,51 – R$ 10.134.602,41), suficiente para cobrir o déficit de recursos destinados à saúde (R$ 689.008,56), demonstrando que existe, na verdade, um descontrole da movimentação financeira dos recursos da Lei Federal n. 12.858/13.

Neste sentido, **acolho a sugestão de que o fato deve ser objeto de ressalva e determinação.**

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

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

Segundo o artigo 1°, inciso III, da Lei Federal n. 13.885/19, a União transferirá 15% destes recursos aos municípios, conforme os coeficientes que regem a repartição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, devendo tais recursos serem destinados alternativamente para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimento, nos termos do artigo 1º, § 3º, do aludido diploma legal.

O corpo instrutivo atestou que o Modelo 7 – Aplicação de Recursos da Cessão Onerosa (Peça 118) evidencia que o Poder Executivo não destinou recursos para investimentos nem para pagamento de despesas previdenciárias.

(III)

GESTÃO FISCAL

Conforme disposto na LRF, a transparência na gestão fiscal é realizada através da elaboração e publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) atinentes ao exercício, na forma do art. 1º, § 3º c/c o art. 52 e art. 1º, § 3º, todos da Lei Complementar Federal n. 101/2000.

Desta forma, foram evidenciados os Relatórios encaminhados na forma que segue:

Relatório	Período	Encaminhamento	Consolidação	
		Processo TCE-RJ n.º	SIM OU NÃO	UG não consolidada
RREO	6º Bimestre	204.430.7/2024	Sim	
RGF	1º Quadrimestre	233.598.2/2023	Sim	
RGF	2º Quadrimestre	250.452.5/2023	Sim	
RGF	3º Quadrimestre	204.429.8/2024	Sim	

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – Scap.

3.1 METAS FISCAIS

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

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

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	
Receitas	1.077.129.500,00	1.123.145.221,80	
Despesas	1.077.129.500,00	1.182.932.737,40	
Resultado primário	44.670.040,03	-45.268.726,60	Não atendido
Resultado nominal	-29.235.118,54	28.822.814,50	atendido
Dívida consolidada líquida	-75.979.422,67	-246.941.363,50	atendido

Fonte: LDO – Peça 4, LOA – Peça 5, fl. 12 (Alteração das Metas Fiscais – Peça 150, fl. 11), Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre Processos TCE-RJ n.os 204.430-7/2024 e Anexo 2 do RGF Processos TCE-RJ n.os 204.429-8/2024 .

Constata-se que o município, conforme se verifica no quadro anterior, não cumpriu a meta de Resultado Primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, **acolho entendimento de que esse fato deve ser objeto de Ressalva e Determinação.**

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

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

Fonte: Atas das Audiências Públicas – Peças 99, 101 e 103 e comprovantes de chamamento para a participação nas audiências públicas – Peças 100, 102 e 104.

(IV)

SÍNTESE CONCLUSIVA

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras (peça 169, datada de 08/11/2024), em face da irregularidade abaixo descrita, com cinco impropriedades e respectivas determinações e uma recomendação todas elencadas no citado relatório instrutivo:

> **IRREGULARIDADE N. 1**
>
> O Município não aplicou até o exercício de 2023 o valor complementar ao mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021, descumprindo o estabelecido na Emenda Constitucional n. 119/22.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas, Henrique Cunha de Lima, de acordo com a sugestão do corpo instrutivo, concluiu, pela emissão de parecer

prévio favorável à aprovação das contas de governo do Município de Rio das Ostras (peça 172 - datado de 26/11/2024).

Por meio de decisão monocrática datada de 02/12/2024, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário (peça 174).

Em 22/11/2024, foi protocolizado no Tribunal o doc. n. 28.500-4/2024, contendo razões de defesa (peças 178 a 81). **Após o reexame dos autos, materializado na informação da CSC-MUNICIPAL, datada de 28/02/2025 (peça 183), foi afastada a irregularidade, mantidas as demais** impropriedades que serão **convertidas em ressalvas.**

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo (peça 183), após a análise das razões de defesa trazidas pelo responsável em face da irregularidade apontada no processo, **revisitou seu entendimento e manifestou-se no sentido da emissão de parecer prévio favorável.** O *Parquet* Especial (peça 186), também revisitou seu entendimento anterior e acompanhou a sugestão de **emissão de parecer prévio favorável.**

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Título		Situação em 31/12		Referência
		R$	%	
Resultado Financeiro - § 1º, artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00		208.427.860,94	---	Superávit
Abertura de créditos adicionais autorizados na LOA - inciso V, artigo 167 da CRFB/88		312.316.953,22	---	323.138.850,00
Receita Corrente Líquida	1º quadrimestre	1.044.233.366,30	---	---
	2º quadrimestre	987.967.417,40	---	---
	3º quadrimestre	1.018.373.837,43	---	---
Dívida pública consolidada líquida - inciso II, artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal		-246.941.363,50	-24,01	120%
Garantias em operação de crédito - artigo 9º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal		0,00	0,00	22%
Operações de crédito - artigo 7º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal		0,00	0,00	16%
Operações de crédito por antecipação de receita - artigo 10 da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal		0,00	0,00	7%
Receita de operações de crédito		0,00	---	---
Despesa de Capital (empenhada)		173.015.137,42	---	---
Despesa com Pessoal - alínea "b", inciso III, artigo 20 da LRF	1º quadrimestre	539.809.987,69	51,69	
	2º quadrimestre	567.152.850,58	57,41	
	3º quadrimestre	562.448.437,32	55,23	54%

Título	Situação em 31/12		Referência
	R$	%	
Despesas com Educação - artigo 212 da CFRB	124.820.510,89	25,39	25%
Pagamento do Fundeb na remuneração dos profissionais em educação básica - artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20	128.828.727,48	91,36	70%
Despesa com Fundeb - artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20	139.731.982,79	99,09	90%
Despesa com Saúde - parágrafo único, artigo 2º c/c os artigos 7º e 14 da Lei Complementar n.º 141/12	183.322.573,92	38,09	15%
Pagamento no quadro permanente de pessoal com recursos de *royalties* – Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13	0,00	---	Não Aplicar
Pagamento em dívidas com recursos de *royalties* - Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13	0,00	---	Não Aplicar
Aplicação dos recursos de *royalties* pré-sal na saúde - § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13	3.364.325,23	7,46	25%
Aplicação dos recursos de *royalties* pré-sal na educação - § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13	34.943.329,75	77,45	75%
Aplicação dos recursos de Cessão Onerosa em Investimentos - § 3º, artigo 1º da Lei Federal n.º 13.885/19	0,00	---	141.306,17
Aplicação dos recursos de Cessão Onerosa na Previdência - § 3º, artigo 1º da Lei Federal n.º 13.885/19	0,00	---	
Repasse da Contribuição do Servidor ao RPPS – inciso II, artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98	Regular	---	Regular
Repasse da Contribuição Patronal ao RPPS – inciso II, artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98	Regular	---	Regular
Repasse do Executivo para o Legislativo – inciso I, § 2º, artigo 29-A da CFRB	Regular	---	Regular
Repasse do Executivo para o Legislativo – inciso III, § 2º, artigo 29-A da CFRB	Regular	---	Regular

(V)

DISPOSITIVO DO VOTO

Em face do exposto, tendo em vista a necessidade de manter coerência com posicionamentos externados nos demais processos de prestação de contas de governo sob minha relatoria, notadamente, quanto ao entendimento de **que a inadequada classificação de despesas a serem consideradas para os limites de educação e saúde não devem ser objeto de ressalva se a após a glosa o limite mínimo for atendido,** manifesto-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público junto a este Tribunal e

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional n. 04/91,

é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERANDO que o Poder Executivo, apesar de não ter cumprido o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n. 101/2000 (54%), reduziu o percentual excedente em pelo menos 1/3 no primeiro quadrimestre seguinte, conforme previsto no artigo 23 da LRF;

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

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

CONSIDERANDO o regular repasse das contribuições previdenciárias (patronal e dos servidores) devidas ao RPPS, de acordo com o artigo 1º, inciso II, da Lei Federal n. 9.717/98;

VOTO*:*

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Rio das Ostras, Senhor **MARCELINO CARLOS DIAS BORBA**, **PREFEITO**, referentes ao exercício de 2023, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO** descritas a seguir:

RESSALVA N. 1

O Poder Executivo desrespeitou o limite de despesas com pessoal e encerrou o exercício em análise com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea "b", inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n. 101/00.

DETERMINAÇÃO N. 1

Observar o cumprimento do limite da despesa com pessoal estabelecido na alínea "b", inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n. 101/00.

RESSALVA N. 2

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

DETERMINAÇÃO N. 2

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

RESSALVA N. 3

Descontrole na gestão dos recursos previstos na Lei n. 12.858/13 recebidos pelo município entre os exercícios de 2018 e 2023.

DETERMINAÇÃO N. 3

Promover o adequado controle dos recursos, efetuando, quando necessária, a transferência de valores entre as contas destinadas à educação e à saúde, a fim de garantir sua aplicação em estrita observância à proporção preconizada no artigo 2º, § 3º, da Lei n. 12.858/13.

RESSALVA N. 4

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

DETERMINAÇÃO N. 4

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

II – pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Rio das Ostras, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF;

III – pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Rio das Ostras para que seja **alertado**:

(i) quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01/02/2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n. 104.537-4/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da metodologia de apuração do cumprimento da norma prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser aplicada no último ano de mandato dos titulares de Poder;

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

(iii) quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01/02/2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n. 209.133-2/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da utilização dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal n. 12.858/13 (pré-sal), bem como sobre o período para aplicação destes recursos;

(iv) quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2025, a serem apresentadas em 2026, as receitas patrimoniais (recursos arrecadados pelo Município a título de outorga decorrente de concessão de serviço público à iniciativa privada) não integram a base de cálculo do duodécimo repassado pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais de que trata o art. 29-A da CF/88;

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

(vi) quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratadas nos tópicos **8.5.2, 8.5.3 e 8.5.4**, até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, mencionados no tópico 8.5.5 de forma a atender o estabelecido no artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III, combinados com os incisos XVIII e XXII do artigo 37 da CRFB, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas;

(vii) quanto ao adequado cumprimento das decisões emanadas por esta Corte no que tange às medidas a serem implementadas a fim de assegurar o cumprimento das metas de universalização estabelecidas para 2033 no Novo Marco do Saneamento, conforme descritas nos Processos TCE-RJ n. 243.403-3/23 e n. 254.182-0/23, sob pena de ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário por parte deste Tribunal;

IV – pela **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Rio das Ostras, para que tenha ciência:

(i) quanto à emissão do presente parecer prévio, **com o registro de que a íntegra dos autos se encontra disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas;**

(ii) de que, a partir do orçamento anual do exercício de 2025, a base de cálculo de receitas que compõem o repasse de duodécimo ao Poder Legislativo municipal, na forma prevista pelo art. 29-A da CF, não deverá ser composta com as receitas patrimoniais (recursos arrecadados pelo Município a título de outorga decorrente de concessão de serviço público à iniciativa privada);

V – pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério da Saúde para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n. 8.080/90;

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

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente

Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN
Data: 2025.04.03 11:53:55 -03:00
Razão: Processo 211523-1/2024. Para verificar a autenticidade acesse https://www.tcerj.tc.br/valida/. Código: bf493eee-87c9-4cf9-895d-9f3e9fbda7b7
Local: TCERJ