

VOTO GC-5

PROCESSO: TCE-RJ N. 212.065-6/24
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO
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 IRREGULARIDADES. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. AFASTAMENTO DAS IRREGULARIDADES.

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

O processo em exame instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de São Gonçalo, referente ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Senhor **NELSON RUAS DOS SANTOS**, 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 **12/04/2024**, 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 132).

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 167).

Inicialmente, o corpo instrutivo procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 14/10/2024 (peça 186). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo de São Gonçalo, em face das irregularidades abaixo descritas (fl. 70/71 – peça 186), com cinco impropriedades e respectivas determinações e uma recomendação elencadas no citado relatório instrutivo:

IRREGULARIDADE N. 1

A disponibilidade de caixa dos recursos da Lei n. 12.858/13 – educação (75%) e saúde (25%), não apresentaram saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos legalmente vinculados não aplicados até o exercício, impossibilitando o atendimento ao § 3º do art. 2º da Lei n. 12.858/13 e descumprindo os mandamentos legais previstos no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, I, da LC n. 101/00.

IRREGULARIDADE N. 2

O Município não realizou integralmente o pagamento dos valores decorrentes de Acordos de Parcelamentos ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, II, da Lei Federal n. 9.717/98.

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 Público, para ciência da decisão.

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, parcialmente de acordo com a sugestão do corpo instrutivo, concluiu pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de São Gonçalo (peça

189). Em síntese, o *Parquet* Especial entendeu que o fato, classificado como irregularidade n. 1 pelo corpo instrutivo, deve ser tratado como impropriedade.

Por meio de decisão monocrática datada de 30/10/2024, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário (peça 191).

Em 18/11/2024, foi protocolizado no Tribunal o doc. n. 25.562-1/2024, contendo razões de defesa (peças 196/204). Após o reexame dos autos, materializado na informação da CSC-MUNICIPAL, datada de 24/01/2025 (peça 207), foram afastadas as irregularidades apontadas na instrução inicial do processo (peça 186), **motivo pelo qual as 4 impropriedades foram convertidas em ressalvas.**

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo (peça 207) e o *Parquet* Especial (peça 210), 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 28/01/2025 (peça 211), 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 São Gonçalo, 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 – ISCs¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Com efeito, **o relatório sobre as contas de governo tem como escopo, a partir dos diversos demonstrativos contábeis e extra contábeis 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-

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;

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 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 administrativa⁸.

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

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

Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento concluído nas sessões de 10/08/2015 e de 17/08/2015⁹, em apreciação ao Recurso Extraordinário n. 848.826-DF, com repercussão geral reconhecida¹⁰, passou a igualmente emitir parecer prévio.

(I)

GESTÃO PÚBLICA

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

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 186).

1.1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento do Município de São Gonçalo – LOA para o exercício de 2023 foi aprovado pela Lei n. 1.412/22, publicada em 06/12/2022, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 2.036.045.575,00 (peça 142).

Constam dos autos, também, o Plano Plurianual para o quadriênio de 2022/2025, instituído pela Lei Municipal n. 1.313/21, publicada em 17/12/2021 (peça 139), alterada pela Lei Municipal n. 1.413/22, publicada em 06/12/2022 (peça 140), e as Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2023,

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

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

estabelecidas pela Lei Municipal n. 1.365/22, publicada em 08/08/2022 (peça 141), alterada pela Lei Municipal n. 1.396/22, publicada em 17/10/2022 (peça 5).

1.1.1 Retificações orçamentárias

O artigo 8º da LOA municipal dispõe sobre a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, nos seguintes termos:

Art. 8º - Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº. 4.320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares, por incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço, por excesso de arrecadação em bases constantes e por anulação parcial ou total de dotações dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei.

Parágrafo Único – Os créditos adicionais suplementares por anulação parcial ou total de dotações do Poder Executivo, tratados no caput deste artigo, ficam limitados a 35 % (trinta e cinco por cento) dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A suplementação de créditos poderia atingir o montante de 35% (trinta e cinco por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária, ou seja, R\$ 712.615.951,25.

As instâncias instrutivas destacam que o limite estabelecido ficou restrito apenas aos créditos abertos com a fonte anulação parcial ou total de dotações, configurando a inexistência de limite de alterações para créditos abertos com as demais fontes.

Todavia, constata-se que o *caput* do art. 8º permite a abertura de créditos adicionais suplementares tendo também como fonte **superávit financeiro e excesso de arrecadação**. Contudo, diferentemente da fonte anulação das dotações em que foi fixado limite de 35%, não há limites para as demais fontes citadas.

A ausência de limites evidencia uma liberdade de movimentação das dotações que, se forem utilizados, resultarão em um orçamento diverso da LOA aprovada, o que não se coaduna com as boas práticas de planejamento.

Desta forma, **acolho a sugestão de RECOMENDAÇÃO ao chefe do Poder Executivo** para que observe as boas práticas orçamentárias e estabeleça limites de abertura de créditos adicionais suplementares para todas as fontes permitidas.

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	598.868.511,72
		Excesso - Outros	332.310.621,95
		Superávit	972.825.558,63
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			1.904.004.692,30
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			1.305.136.180,58
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			598.868.511,72
(D) Limite autorizado na LOA			712.615.951,25
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 142 e Relação de Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Peça 167 (fls. 24 a 202).

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 186, fl. 10):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	1.011.905.399,42

II - Receitas arrecadadas	1.935.639.430,45
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	2.947.544.829,87
IV - Despesas empenhadas	2.647.425.358,25
V - Aporte financeiro (extra orçamentário) ao instituto de previdência	115.163.852,81
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	2.762.589.211,06
VII - Resultado alcançado (III-VI)	184.955.618,81

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 222.661-6/2023; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 144 e Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 17; Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 146 e Balanço financeiro do RPPS – Peça 54.

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\$ 184.955.618,81. **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 São Gonçalo, tem-se o seguinte orçamento final, que corresponde a um acréscimo de **64,6%** da despesa inicialmente fixada:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	2.036.045.575,00
(B) Alterações:	1.916.735.902,77
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 1.905.655.220,30	
Créditos especiais 11.080.682,47	
(C) Anulações de dotações	600.519.039,72
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	3.352.262.438,05
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário – Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64	3.352.262.438,05
(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 São Gonçalo obteve, em 2023, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário**: déficit de R\$ 711.785.927,80.

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	2.179.517.953,67	243.878.523,22	1.935.639.430,45
Despesas Realizadas	2.895.378.585,16	247.953.226,91	2.647.425.358,25
Déficit Orçamentário	-715.860.631,49	-4.074.703,69	-711.785.927,80

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 145 e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 146.

b) **Resultado da arrecadação**: **excesso de arrecadação** de R\$ 143.472.378,67.

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Inicial R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	1.845.931.380,00	1.987.618.853,98	141.687.473,98	7,68%
Receitas de capital	45.653.246,00	9.789.348,01	-35.863.897,99	-78,56%
Receita intraorçamentária	144.460.949,00	182.109.751,68	37.648.802,68	26,06%
Total	2.036.045.575,00	2.179.517.953,67	143.472.378,67	7,05%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 144.

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

O relatório instrutivo (peça 186, fl. 12) destaca que as receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo município representaram apenas 27,84% 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 São Gonçalo¹¹:

Processo	Objetivo
218.974-0/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
219.052-7/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI
226.971-2/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015
227.023-8/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
235.318-3/19	Verificar a gestão do crédito tributário
222.495-9/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
222.494-5/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014.

Com relação a essas auditorias, foram destacados, às fls. 59/63 do relatório instrutivo contido na peça 186 (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. 62/63):

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

¹¹ Peça 186, fls. 59/63.

37, da CF, a seguir relacionados, que serão considerados para fins de avaliação ao longo do presente mandato:

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

Portanto, a partir dessa análise, 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) Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 456.883.852,89.

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	1.778.063.357	2.806.998.201	2.512.211.810	2.421.644.737	2.402.565.321	89%	294.786.391
Despesas de Capital	257.982.218	545.264.236	383.166.774	371.616.235	363.142.451	70%	162.097.461
Total das despesas	2.036.045.575	3.352.262.438	2.895.378.585	2.793.260.973	2.765.707.773	86%	456.883.852

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 145.

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

Segundo o relatório instrutivo, as despesas correntes representaram 86,77% do total da despesa empenhada no exercício, tendo a rubrica “pessoal e encargos” totalizado 43,21 % do montante empenhado.

d) Restos a Pagar

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

Descrição	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2022				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	11.961.749,50	26.871.908,56	-	8.188.771,35	1.741.169,56	28.903.717,15
Restos a Pagar Não Processados	10.455.764,60	222.926.648,57	162.582.180,22	153.814.427,58	57.071.799,77	22.496.185,82
Total	22.417.514,10	249.798.557,13	162.582.180,22	162.003.198,93	58.812.969,33	51.399.902,97

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 145.

Acerca do montante referente ao cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados, evidenciado no quadro anterior (R\$ 1.741.169,56), o corpo instrutivo, em exame procedido na documentação encaminhada pelo município (peça 19), verificou que se refere **(i)** a restos a pagar prescritos, conforme Decreto n. 543/2023, justificando dessa forma os referidos cancelamentos – R\$ 1.734.230,15; **(ii)** cancelamento de liquidação em duplicidade – R\$ 6.739,61; e **(iii)** ausência de obrigação de pagamento ao credor – R\$ 199,80.

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\$ 101.001.409 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:

Descrição	Disponibilidade de 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)	614.711.181	28.903.717	27.553.199	22.496.185	80.464.186	455.293.892	102.117.612	

Câmara Municipal (II)	1.546.897	46.238	0	3.930	216.358	1.280.370	1.116.203	0
RPPS (III)	2.915.411	232.083	42.771	0	5.832.228	-3.191.672	0	0
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	610.248.872	28.625.395	27.510.428	22.492.255	74.415.599	457.205.193	101.001.409	0

R\$

Fonte: Balanço Orçamentário – Peça 145, Balanço Financeiro - Peça 20 e Anexo 17 – Peça 26- consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64, Balanço Orçamentário - Peça 33, Balanço Financeiro - Peça 34 e Anexo 17 – Peça 30 da Câmara Municipal e Balanço Orçamentário - Peça 146, Balanço Financeiro - Peça 54 e Anexo 17 - Peça 50 do RPPS.

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

Nota 2: No quadro acima, foram desprezadas as casas decimais.

Nota 3: O valor referente às “demais obrigações financeiras” (consignações e outros passivos) registrado no Anexo 17 da Lei Federal n.º 4.320/64 da Câmara Municipal e do seu respectivo Fundo Especial 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.

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\$ 356.629.441,08, podendo ser demonstrado da seguinte forma:

APURAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	711.942.339,35	99.720.912,81	1.546.897,61	610.674.528,93
Passivo financeiro	261.534.901,30	6.107.083,45	1.382.730,00	254.045.087,85
Resultado Financeiro	450.407.438,05	93.613.829,36	164.167,61	356.629.441,08

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 21, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 55, Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 35 (fls. 3 a 4) e Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara - Peça 35 (fls. 1 a 2).

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

Nota 2: O Anexo 17, acostado à Peça 30 (fl. 3), que trata da consolidação do demonstrativo da Câmara Municipal com seu respectivo Fundo Especial, apresenta inconsistências, pois não considerou, na consolidação dos referidos órgãos, o valor de R\$1.599,00 referente a Outras Obrigações, conforme evidenciado no Anexo 17 da Câmara Municipal (Peça 30, fl. 2). Devido a esse fato, o Passivo Financeiro da Câmara Municipal e seu Fundo Especial no Balanço Patrimonial (Peça 35) ficou subavaliado nesse montante, o que resultou em um ajuste.

Nota 3: no Passivo Financeiro da Câmara Municipal foram considerados os valores dos restos a pagar de anos anteriores (R\$50.168,56), dos restos a pagar do exercício (R\$1.116.203,09) e das demais obrigações financeiras (R\$216.358,35) evidenciados no Balanço Orçamentário (Peça 33), no Balanço Financeiro (Peça 34) e no Anexo 17 (Peça 30) da Câmara Municipal e do Fundo Especial da Câmara.

Nota 4: no último ano do mandato serão considerados na apuração do superávit/déficit financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de mandato.

Do exame do quadro de apuração, depreende-se que o município de São Gonçalo **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
125.869.616,13	995.290.300,46	1.011.905.399,42	356.629.441,08

Fonte: Prestação de Contas do exercício anterior – Processo TCE-RJ n. 222.661-6/2023 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	1.571.586.879,85	Passivo circulante	381.764.669,25
Ativo não circulante	7.320.545.453,59	Passivo não circulante	5.831.263.506,33
Ativo Realizável a Longo Prazo	6.246.203.090,80		
Investimentos	0,00	Patrimônio líquido	
Imobilizado	1.062.554.653,17	Total do PL	2.679.104.157,86
Intangível	11.787.709,62		
Total geral	8.892.132.333,44	Total geral	8.892.132.333,44
Ativo financeiro	711.942.339,35	Passivo financeiro	261.534.901,30
Ativo permanente	8.180.189.994,09	Passivo permanente	6.067.337.720,57
Saldo patrimonial			2.563.259.711,57

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 21.

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

Variações Patrimoniais Quantitativas	Exercício Atual R\$
Variações Patrimoniais Aumentativas	4.559.083.681,50
Variações Patrimoniais Diminutivas	4.593.828.390,15
Resultado Patrimonial do Período	-34.744.708,65

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – Peça 22.

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)	2.714.226.883,10
Resultado patrimonial do exercício– Superávit/Déficit	-34.744.708,65
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-378.016,59
Patrimônio líquido apurado do exercício	2.679.104.157,86

Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	2.679.104.157,86
Diferença	0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 222.661-6/2023, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 21.

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 124 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 126), apurou que das 4 (quatro) determinações expedidas pelo Tribunal nas Contas do município referentes ao exercício de 2022, três foram consideradas cumpridas e uma não foi cumprida, tendo o referido relatório informado, de forma satisfatória, as ações e providências adotadas para o cumprimento das determinações.

Em sua manifestação inicial (peça 186), o corpo instrutivo indicou que este fato seria objeto de impropriedade e determinação. Tendo tomada ciência da impropriedade por ocasião da decisão monocrática prolatada, o responsável se limitou a informar que os setores competentes foram acionados para as providências cabíveis, sem comprovar a adoção de nenhuma medida.

Por esse motivo, **acolho a manifestação das instâncias instrutivas (peça 207) no sentido de que as IMPROPRIEDADES devem ser mantidas, porém, tratadas como RESSALVAS.**

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria (peça 164) manifesta-se favoravelmente à aprovação das contas do chefe de governo do município de São Gonçalo com as seguintes ressalvas:

- Verificou-se que o Município utilizou 101,47% dos recursos do FUNDEB, gerando um Déficit Financeiro apurado em Balanço Patrimonial do Exercício de 2023 na Fonte de Recursos do Fundeb, sendo assim o órgão central de Controle Interno sugeriu ao Fundo Municipal de Educação o ressarcimento na referida fonte.
- O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, do Regime Próprio de Previdência Social do Município foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei n.º 9.717/98. Sugerimos a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei Federal n.º 9.717/98 para fins de emissão do CRP administrativo (e não por via judicial), de modo que o município demonstre o efetivo cumprimento das normas gerais que lhes são aplicáveis.
- O Município realizou parcialmente o recolhimento das contribuições previdenciárias do servidor e patronal devidas ao RGPS, não observando o disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei Federal n.º 8.212/91. Sugerimos o recolhimento e repasse tempestivo das contribuições previdenciárias do servidor e patronal devidas ao RGPS.

As ressalvas serão observadas na análise dos tópicos específicos.

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	57.804.844,24	57.804.844,24	0,00
Patronal	55.907.330,92	55.907.330,92	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – Peça 167 (fls. 311 e 312).

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 167, 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)
00902/2019	30/12/2019	284.826.370,25	25.287.842,33	126.553.935,97	0,00
00207/2023	30/06/2023	185.100.595,27	18.902.651,71	0,00	18.902.651,71

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – Peça 167 (fl.310) e Termo de Parcelamento CADPREV n. 00207/2023- Peça 184.

Nota 1: Conforme consulta ao site do CADPREV, no parcelamento 902/2019, o Município efetuou antecipações nos pagamentos de parcelas futuras, gerando um valor total pago em 2023 superior àquele efetivamente devido nos parcelamentos de débitos.

Nota 2: O Termo de Parcelamento nº 00207/2023 não foi registrado no sistema e-TCE/RJ e, por esse motivo, foi inserido manualmente. Para a apuração do valo. devido no exercício, do valor pago no exercício e do valor que deixou de ser repassado, foram utilizados os próprios dados evidenciados no referido termo na CADPREV.

O corpo instrutivo, **em sua análise inicial (peça 186)**, verificou que o Termo de Parcelamento n. 207/2023, constante do CADPREV, não havia sido registrado pelo município e **tratou o fato como impropriedade**. Como determinam as normas internas desta Corte, foi aberto prazo para a apresentação de razões de defesa. Em atendimento a decisão monocrática de 30/10/2024, **o responsável apresentou**

justificativas (doc. n. 25.562-1/2024) que, em síntese, evidenciam que houve um erro sistêmico no CADPREV, que recebeu um arquivo de simulação de parcelamento como um acordo válido.

Em consulta ao sítio eletrônico do CADPREV, as instâncias instrutivas confirmaram o cancelamento do Acordo de Parcelamento n. 207/2023 (peça197). **Neste cenário, em posicionamento com o qual corroboro, foi sugerido que a impropriedade seja desconsiderada.**

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

De acordo com os Certificados de Regularidade Previdenciária (Peças 181, 182 e 183), obtidos mediante pesquisa realizada no “site” <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>, durante o exercício de 2022 o Município encontrava-se em situação regular 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
985897 - 211769	02/08/2022	29/01/2023
985897 - 216993	30/01/2023	29/07/2023
985897 - 222231	29/07/2023	25/01/2024

Todavia, os certificados foram emitidos com base em decisão judicial, visto que o Município não estaria em situação regular nos critérios que ensejariam a emissão do CRP pela via ordinária.

Esse fato será objeto da Impropriedade e Determinação n.º 2.

Em atendimento à decisão monocrática de 30/10/2024, o responsável **apresentou justificativas (doc. n. 25.562-1/2024)**, se limitando, com relação a este tópico, a informar que os setores competentes foram acionados, sem, contudo, apontar a medida efetiva dirimir ou corrigir a impropriedade.

Observa-se, que o próprio o Certificado de Auditoria (peça 164) emitido pelo órgão também apontou a impropriedade como ressalva, alertando para a necessidade de *regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei Federal n. 9.717/98 para fins de emissão do CRP administrativo (e não por via judicial), de modo que o município demonstre o efetivo cumprimento das normas gerais que lhes são aplicáveis.*

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

No que concerne especificamente ao RESULTADO FINANCEIRO DO RPPS – FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO, o corpo técnico assim se manifestou (peça 186, fls. 52/53):

De acordo com a análise do Relatório de Avaliação Atuarial data-base 31/12/2022 (Peça 119), 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	418.122.919,10
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	2.412.620.740,14
(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) - (B)	-1.994.497.821,04

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial – Peça 119, fl. 52..

Descrição	Valor (R\$)
(A) Receitas previdenciárias do exercício – Segurados com benefícios já concedidos (Contribuição de aposentados, de pensionistas e Compensação Previdenciária)	3.042.703,25
(B) Despesas previdenciárias do exercício	226.222.914,73
(C) Déficit Financeiro do exercício (A) - (B)	-223.180.211,48
(D) Aporte para Insuficiência Financeira do exercício	0,00
(E) Resultado Financeiro (D) + (C)	-223.180.211,48

Fonte: Banco de Dados CAD-Previdência.

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

Esse fato será objeto da Improriedade e Determinação n. 4.

Desta forma, como bem apontado pelo corpo instrutivo, o desequilíbrio financeiro acima evidenciado indica que estão sendo utilizadas reservas dos servidores ativos, que deveriam estar sendo capitalizadas, para pagamento de aposentados e pensionistas, em desconformidade com o art. 9º, § 1º, da EC n. 103/19 c/c Lei Federal n. 9.717/98. Corroboro ainda o entendimento de que o fato deve ser objeto de **RESSALVA e DETERMINAÇÃO**.

Ao ensejo da conclusão deste tópico acerca do sistema previdenciário municipal, o corpo técnico teceu as seguintes considerações quanto à avaliação atuarial do RPPS (peça 186 fl. 53/54):

O Poder Executivo encaminhou o Relatório de Avaliação Atuarial anual (Peça 119) referente ao Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.

Conforme evidenciado no relatório, o Município possui um déficit atuarial. Diante disso, o Poder Executivo encaminhou declaração (Peça 163, fl. 1) informando que o déficit atuarial se encontra em equacionamento através da Comissão instituída pelo Decreto 119/2021 para a implantação do plano de custeio. Encaminha também Relatório da citada comissão (Peça 163, fls. 4/15) no qual explana a situação atual e apresenta recomendações de medidas a serem adotadas pelo gestor.

Cumpre mencionar que, na Prestação de Contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 222.661-6/2023), foram citadas as seguintes medidas, as quais já foram adotadas visando ao equacionamento do referido déficit:

- criação de uma Comissão Municipal (Decreto 119/2021) para realizar estudos e suporte à criação de um novo Plano de equacionamento do déficit atuarial;
- elevação da alíquota previdenciária de 11% para 14%;
- adesão total à Reforma da Previdência instituída pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, com alteração de regras de aposentadoria e pensão de modo a tornar o sistema previdenciário municipal mais eficiente e autossuficiente a curto e longo prazo;
- implementação do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos de São Gonçalo, por meio da Lei Municipal n.º 1.284/21.

Ainda assim, constata-se que o Município cumpriu o disposto no § 4º, artigo 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019, que disciplina que, presente déficit atuarial, a alíquota de contribuição previdenciária devida pelos segurados do RPPS municipal não poderá ser inferior à do RPPS da União (14%) (Peça 121).

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 138, 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)	Não aplicável
Balanços e Demonstrativos Contábeis da execução orçamentária	Disponibilizada
Atas das Audiências Públicas das Metas Fiscais e da Saúde e os respectivos comprovantes de chamamento	Disponibilizada
Pareceres dos Conselhos do Fundeb e da Saúde	Disponibilizada
Pareceres Prévios emitidos nas Contas de Governo Municipais	Disponibilizada

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.

O relatório referente ao Município de São Gonçalo (Processo TCE-RJ nº 254.188- 4/23) constatou, resumidamente, os seguintes achados:

Tabela 1- Resumo dos Achados – São Gonçalo

Municípios	Ausência de PMSB	PMSB não atende aos dispositivos da legislação em vigor	Instrumento contratual inválido	Ausência de cobrança	Planejamento deficiente	Ausência de ente regulador	Falha no Controle Municipal	Falha no dever de transparência
São Gonçalo	*	*	*	+	+	+	*	-

(Legenda: + situação positiva, achado não configurado; - situação negativa, achado configurado; * não se aplica)

Fonte: peça 186 – fl. 66.

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 análise inicial, o município de São Gonçalo foi equivocadamente enquadrado no estágio de Alerta, que ensejou na sugestão de Comunicação. Por ocasião da apresentação de razões de defesa, em atendimento a Decisão Monocrática de 30/10/2024, fora informado (peça 196, fls. 14/15) que, na verdade, o município se encontrava no estágio razoável, conforme Relatório de Auditoria protocolizado como processo TCE_RJ n. 243.403-3/23.

Diante disso, a **Comunicação inicialmente proposta perdeu o objeto**.

(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 São Gonçalo, apurado com base no Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2023 (processo TCE-RJ n. 202.931-7/2024), atingiu o montante de **R\$ 1.906.517.358,60**, conforme se verifica no quadro que segue:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL				
Descrição	2022	2023		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	2.280.222.225,10	2.254.092.210,90	1.929.130.547,30	1.906.517.358,60

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n. 222.661-6/2023 e Processos TCE-RJ n. 232.147-2/2023, 249.833-4/2023 e 202.931-7/2024 – 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 2º semestre 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	752.973.438,10	770.560.027,10	711.174.305,60	719.559.717,60
Valor da dívida consolidada líquida	-382.399.109,10	-361.702.204,40	-112.520.308,90	245.485.785,60
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-16,77%	-16,16%	-5,88%	12,76%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 222.661-6/2023, Processo TCE-RJ n.º 202.931-7/2024 - 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 extra contábeis 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 São Gonçalo 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	31,65	26,67	841.424.789,62	36,90	879.468.001,81	39,02	938.809.546,77	48,66	977.568.299,82	51,28

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n. 222.661-6/2023 e Processos TCE-RJ n. 232.147-2/2023, nº 249.833-4/2023 e nº 202.931-7/2024- Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

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

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

2.3 GASTOS COM EDUCAÇÃO

No exercício de 2023, o município de São Gonçalo aplicou na educação um montante total de R\$ 558.802.687,74, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
572.410.926,21	560.235.641,79	558.802.687,74

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 167 (fls. 272, 275 e 278) e documentação contábil comprobatória – Peça 147,148 e 149.

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\$ 792.743.832,71.

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	61.229.110,02	4.576.248,93
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	22.547.793,14	1.577.478,35
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00	0,00
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00	0,00
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	56.698.663,56	33.937,11

	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	11.635.770,55	14.130,83
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Dedução do sigfis		149.810,47	0,00
(h) Despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		151.961.526,80	6.201.795,22
(i) Sub total das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos			158.163.322,02
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(j) Total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos (i)			158.163.322,02
(l) Total das receitas transferidas ao Fundeb			77.567.303,24
(m) Valor do exercício anterior aplicado até o primeiro quadrimestre que integrará o limite constitucional			986.709,05
(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)			6.201.795,22
(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)			230.515.539,09
(s) Receita resultante de impostos			792.743.832,71
(t) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (r/s x 100)			29,08%

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 147, 148 e 149, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 144, Decreto de abertura de crédito por superavit do Fundeb – Peças 79 e 9 (fl.50), Quadro tópico 7.1.3.3.2, Declaração de Inexistência de Relações de Cancelamentos de RP na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 62, Declaração de Inexistência de Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 81, Declaração de Inexistência de Relação das despesas de exercícios anteriores (DEA) pagas na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 80, Balancete Contábil Impostos e Transferências de

Impostos – Peça 150 e Relatório Analítico Educação – Peça 172.

Nota 1 (linha “e”): depreende-se que as despesas com Administração e Outras Subfunções correspondem à educação básica, dado que a aplicação em Educação pelo Município fica restrita ao Ensino Fundamental e a Educação Infantil, conforme verificado no Relatório Geral (Peça 167, fls. 272, 275 e 278) e Documentação Contábil Comprobatória Peças 147,148 e 149. Por esse motivo, tais valores foram considerados incluídos na base de cálculo do limite da educação.

Nota 2 (linha “a”): a princípio, o jurisdicionado registrou no sistema e-TCERJ um total de R\$62.537.947,95 como despesas pagas na subfunção 361 - Ensino Fundamental, na fonte de recurso "Impostos e Transferência de Impostos", conforme pode ser verificado na Peça 167, fl. 278. Contudo, ao analisar a documentação contábil comprobatória acostada às Peças 147,148 e 149 percebe-se que o reconhecimento do supracitado valor apresenta inconsistências, uma vez que foram contabilizados R\$1.308.837,97 da fonte de recursos 711, que não devem ser considerados para fins do limite da educação. Diante disso, o montante de R\$1.308.837,97 foi excluído da fonte de recursos "Impostos e Transferências de Impostos" e computado na subfunção 361 - Ensino Fundamental na fonte de recurso Demais Fontes.

Nota 3 (linha “e”): a princípio, o jurisdicionado registrou no sistema e-TCERJ um total de R\$59.412.600,67 como despesas pagas na subfunção 122 – Administração Geral, na fonte de recurso "Impostos e Transferência de Impostos", conforme pode ser verificado na Peça 167, fl. 278. Contudo, ao analisar a documentação contábil comprobatória acostada às Peças 147,148 e 149 percebe-se que o reconhecimento do supracitado valor apresenta inconsistências, uma vez que foram contabilizados R\$2.680.000,00 da fonte de recursos 501, que não devem ser considerados para fins do limite da educação. Diante disso, o montante de R\$2.680.000,00 foi excluído da fonte de recursos "Impostos e Transferências de Impostos" e computado na subfunção 122 – Administração Geral na fonte de recursos Demais Fontes.

Nota 4 (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 5 (linha “l”): corresponde ao total da dedução para o Fundeb registrado no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64.

Nota 6 (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 7.1.3.3.1.

Nota 7: não foi possível confirmar, com base na documentação anexada aos autos deste processo, o valor da disponibilidade financeira referente à fonte de recursos de Impostos e Transferências de Impostos em cada conta indicada no Balancete Contábil de Verificação (Peça 150). Isso ocorre porque, ao analisar a Conciliação Bancária (Peça 151), verifica-se que, embora esta apresente o mesmo saldo contábil que o Balancete Contábil, os saldos das contas correntes nos extratos bancários (Peça 152) não coincidem com os valores evidenciados na Conciliação Bancária. Este fato sugere que o saldo contábil provavelmente também apresenta inconsistências. Diante disso, as disponibilidades apresentadas foram desconsideradas, e o Balancete será considerado conforme apresentado a seguir:

Ativo Financeiro				Passivo Financeiro	
Descrição			Valor	Descrição	Valor
Disponibilidade	Banco	Ag			
			0,00	Restos a Pagar de Exercício Anteriores	205.339,64

					Consignações	2.353.704,99
					Restos a Pagar Processados do Exercício	568.567,70
					Restos a Pagar não Processados do Exercício	5.633.227,52
					Outras Obrigações	-
DÉFICIT				8.760.839,85		
TOTAL				8.760.839,85	TOTAL	8.760.839,85

Nota 8 (linha "p"): o município inscreveu restos a pagar processados e não processados no montante de R\$6.201.795,22, não comprovando disponibilidade financeira, conforme explicado na nota anterior. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em educação para fins do limite.

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	572.410.926,21
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	572.410.926,21
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 15 e Relatório Analítico Educação – Peça 172.

Desta forma, 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 que não pertencem ao exercício e que não foram certificadas pelo Controle Interno, em desacordo com a Nota Técnica nº 05, de 13/04/2022, aprovada nos autos do Processo TCE/RJ n.º 100.614-0/22*, no valor de 149.810,47.

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

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 2007-2020.¹²

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.

¹² Revogada pela Lei n. 14.113/2020.

Conforme demonstrativo das receitas do Fundeb (peça 186, fl. 26), no exercício de 2023, o município de São Gonçalo recebeu apenas a complementação do VAAF e não recebeu 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 186, fl.25), nos seguintes termos:

Conforme verificado na prestação de contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 222.661-6/2023), a conta Fundeb registrou ao final daquele exercício um superávit financeiro de R\$986.709,05, de acordo com o respectivo Balancete encaminhado pela Prefeitura.

Constata-se, ainda, que o valor de R\$986.709,05 foi utilizado no exercício de 2023, por meio da abertura de crédito adicional, no 1º quadrimestre (Peças 79 e 9, fl. 50), de acordo, portanto, com a regra insculpida no § 3º, artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20.

Constatada a existência de superávit financeiro no exercício anterior, 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	250.520.779,23
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	77.567.303,24
Diferença (ganho de recursos)	172.953.475,99

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 144 e Transferências STN Fundeb – Peça 171.

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	251.952.622,09
A.1 - Principal	250.520.779,23
A.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	1.431.842,86
B - Fundeb - Complementação da União - VAAF	40.732.648,54
B.1 - Principal	39.922.830,66
B.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	809.817,88
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
Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C + D)	292.685.270,63

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 144 e Transferências STN Fundeb – Peça 171.

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)		292.685.270,63
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	298.078.834,91	
(C) Superávit financeiro no exercício anterior	986.709,05	
(D) Despesas não consideradas	4.406.855,23	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	4.406.855,23	
(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)		292.685.270,63
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)		100,00%
(H) Saldo a empenhar no exercício seguinte		0,00
(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 144, Despesas Empenhadas – Peça 68 e 167 (fl. 285), Relatório Analítico Educação – Peça 172, Relações de cancelamentos de RP – Fundeb – Peças 74 e 75 e Prestação de Contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 222.661-6/2023).

Nota 1 (item C - Superávit Financeiro): foi utilizado o maior valor encontrado entre o saldo a empenhar do Fundeb no exercício anterior e o superávit do Fundeb apresentado pelo município naquele exercício, uma vez que o superávit evidenciado no balancete contábil apresentado pelo município maior que o saldo a empenhar indica que houve des controle na gestão da conta, sendo este o valor a ser deduzido da aplicação de recursos do corrente exercício.

Nota 2 (item D.iii - Outras despesas): Referem-se a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do Fundeb, devendo ser suportadas com recursos de outras fontes.

Nota 3 (Linha B): no total de despesa empenhada com Fundeb (R\$298.078.834,91), constam o montante de R\$ 29.314.424,29 de despesas com Outras Subfunções (272 – Previdência do Regime Estatutário e 271 – Previdência Básica) e R\$6.019.040,89 com Administração Geral, que correspondem à educação básica, dado que a aplicação em Educação pelo Município fica restrita ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil, conforme verificado no Relatório Geral (Peça 167, fl. 285) e na Documentação Contábil Comprobatória (Peça 68). Por esse motivo, tais valores foram considerados incluídos na base de cálculo dos gastos com Fundeb no exercício (Linha F) - 90% Fundeb.

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

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

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

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

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 7.1.1)	292.685.270,63
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	260.185.263,58
(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)	260.185.263,58

(G) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (F/A) x100	88,90%
---	---------------

Fonte: Despesas realizadas com Fundeb – Peça 68 e 167 (fl. 285), Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 144, Declaração de Inexistência de Relação de Cancelamentos de RP referente à parcela Fundeb 70% – Peça 74 e Transferências STN Fundeb – Peça 171.

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

Nota 2 (Linha B): no total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica (R\$ 260.185.263,58), consta o montante de R\$ 29.314.424,29 de despesas com Outras Subfunções, especificamente da subfunção 272 – Previdência do Regime Estatutário, subfunção referente a obrigações patronais dos servidores e consequentemente relacionadas ao pagamento dos profissionais. Sendo assim, considerando o exposto e que a aplicação em Educação pelo Município fica restrita ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil, conforme verificado no Relatório Geral (Peça 167, fl. 285) e na Documentação Contábil Comprobatória (Peça 68), tais valores foram considerados incluídos na base de cálculo da Remuneração da Educação Básica - 70% Fundeb.

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 **88,90%** destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais da educação.

e) 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 186, fl. 27):

Resultado Financeiro do Fundeb	
Descrição	Valor - R\$
(A) Déficit na conta Fundeb em 31/12	-8.198.962,24
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	0,00
(C) Resultado apurado (A - B)	-8.198.962,24

Fonte: Balancete contábil do Fundeb – Peça 153, documentação de suporte do balancete – Peças 70, 72, 73 e 154 e quadro do tópico ‘7.1.3.3.2– Do cálculo da aplicação mínima legal’.

Nota: Tendo em vista inconsistências entre a disponibilidade declarada no balancete apresentado (Peça 153) e a documentação de suporte, foram considerados os valores constantes na conciliação bancária (Peça 70), os quais coadunam com os Extratos Bancários (Peça 154). Os valores de Consignações foram ajustados para R\$ 9.659.573,65, conforme relação das consignações (Peça 73) e os Restos a Pagar de exercícios anteriores foram considerados os declarados no Balancete (R\$ 420.847,64), considerando que na documentação e suporte (Peça 72) foi enviado somente os Restos a pagar de 2023. Diante disso, o Balancete será considerado conforme apresentado a seguir:

Ativo Financeiro				Passivo Financeiro	
Descrição				Descrição	Valor
	Banco	Ag	Cc		
Disponibilidade	001	0394-8	108198-5	Restos a Pagar de Exercícios Anteriores	420.847,64
	341	0614-8	95957-7	Consignações	9.659.573,65
				Restos a Pagar Processados do Exercício	97.256,45
				Restos a Pagar não Processados do Exercício	-
				Outras Obrigações	-
DÉFICIT					
TOTAL				TOTAL	10.177.677,74

Em sua manifestação inicial (peça 186), o corpo instrutivo atestou que foram utilizados 100% dos recursos do Fundeb no exercício, não havendo saldo restante a ser aplicado 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.** Todavia, foi constatado um **resultado financeiro deficitário no valor de R\$ 8.198.962,24** conforme balancete ajustado acima.

Assim, o entendimento das instâncias instrutivas é de que os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino que excedam as disponibilidades do Fundeb devem ser suportados por fonte ordinária de recursos, razão pela qual entendeu que o montante do déficit deverá ser ressarcido à conta do Fundeb. Para tanto, o **corpo instrutivo sugere a Comunicação** ao responsável pelo Controle Interno do município, para que **comprove, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo ressarcimento do recurso à conta do Fundeb.**

Em nova manifestação (peça 207), a especializada deste TCE, em posicionamento que acolho, reiterou a sugestão de Comunicação ao responsável pelo Controle Interno.

Destaco, por fim, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB emitiu parecer pela aprovação com ressalvas (peça 76), 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	991.861.217,63
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	991.861.217,63
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 15 e Relatório Analítico Saúde – Peça 173.

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 identificou no Relatório Analítico da Saúde (peça 173) gastos que não pertencem ao exercício, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n. 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n. 101/00, conforme segue:

Data do empenho	N.º do empenho	Fonte de recursos	Valor Empenhado	Valor Pago
18/01/2023	1	Receitas de Impostos	R\$1.000.000,00	R\$1.000.000,00
18/01/2023	2	Receita de Impostos	R\$17.174.029,04	R\$17.174.029,04
20/04/2023	593	Receitas de Impostos	R\$107.786,74	R\$107.786,84
TOTAL IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			R\$18.281.815,78	R\$18.281.815,78

Fonte: Relatório Analítico Saúde – Peça 173.

Após a exclusão das despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo, o corpo instrutivo (peça 186 – fl. 36) apurou o total de despesas para fins de limite no montante de R\$ 132.471.132,34.

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 186, fl. 37):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	792.743.832,71
(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)	782.373.166,21
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas Pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	132.471.132,34
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	132.471.132,34
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	16,93%
(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 144, 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 89, Relatório Analítico Saúde – Peça 173 e Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro – Peça 175, 176 e 177.

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/88), 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/88, da mesma forma que o IOF-Ouro. Vale salientar que, dos créditos ocorridos no dia 10/07/2023 e 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 do Comunicado EC n.º84/2014 e EC n.º112/2021, emitido pelo 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 o Conselho Municipal de Saúde, por meio de parecer (peça 158), opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n. 8.080/90, c/c § 1º artigo 36 da Lei Complementar n. 141/12.

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

PERÍODO AVALIADO	AUDIÊNCIAS PREVISTAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	SITUAÇÃO AUDIÊNCIAS	COMPROVANTES DE CHAMAMENTO
3º quadrimestre do exercício anterior	Fevereiro	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 91, 92 e 93 e comprovantes de chamamento – Peça 94.

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 186, fl. 55), o limite de repasse do Executivo ao Legislativo permitido pelo art. 29-A da CFRB atingiu o valor de R\$ 36.360.990,52.

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.

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

R\$			
Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse recebido acima do limite (D) = (B - C) - (A)
36.360.990,52	33.208.257,46	461,59	0,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – Peça 34 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 123

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

O montante previsto no orçamento final do Poder Legislativo (R\$ 32.350.528,00), foi fixado em montante inferior ao limite de repasse previsto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da CRFB (R\$ 36.360.990,52), razão pela qual na apuração deve prevalecer o limite constitucional:

R\$					
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)
36.360.990,52	32.350.528,00	33.208.257,46	461,59	33.207.795,87	32.350.066,41

Fonte: Balanços Orçamentário e Financeiro da Câmara – Peça 33 e 34, comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 123.

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

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 com o qual corroboro, *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			43.588.752,84
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		290.556,74	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		43.298.196,10	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	24.340.228,91		
Royalties pelo excedente da produção	3.277.194,52		
Participação especial	0,00		
Fundo Especial do Petróleo	2.247.476,80		
Compensação Financeira Lei 12.858/13	13.433.295,87		
II - Transferência do Estado			26.816.069,27
III - Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			70.404.822,11
V - Aplicações financeiras			7.664.379,50
VI - Total das receitas (IV + V)			78.069.201,61

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 144, Transferências *Royalties* União – Peça 179, ANP – Peça 180, Transferências *Royalties* Estado – Peça 178.

Nota: o valor de R\$7.664.379,50 referente a Aplicações Financeira foi retirado do Relatório do Órgão de Controle Interno (Peça 124, fl.33), uma vez que através do Anexo 10 Consolidado não evidenciava de forma clara o montante da rubrica.

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		201.441.949,02
Pessoal e encargos	10.177.245,84	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	191.264.703,18	
II - Despesas de capital		3.358.323,97
Investimentos	3.358.323,97	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização da dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		204.800.272,99

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 142 (fls. 126/130) e documentação contábil comprobatória – Peça 105/106.

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.

Além disso, de acordo com as informações constantes da peça 117 (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, já considerando as informações decorrentes das razões de defesa apresentadas em decorrência da decisão monocrática de 30/10/2024, na forma apresentada na peça 207 – fl. 8:

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)	13.433.295,87
DESPESAS COM SAÚDE	
(B) Parcela a ser aplicada na Saúde – 25,00% (A x 0,25)	3.358.323,97
(C) Despesas Pagas no exercício	3.358.323,97
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	0,00
(E) Total das despesas consideradas em saúde (C + D)	3.358.323,97
(F) Percentual dos recursos aplicado em gastos com saúde (E/A)	25,00%
(G) Parcela não aplicada no exercício (B – E)	0,00
(H) Recursos da Remuneração bancária (Manifestação escrita – Peça 196)	1.697,41
(I) Total recursos não aplicados (G + H)	1.697,41
DESPESAS COM EDUCAÇÃO	

(B) Parcela a ser aplicada na Educação – 75,00% (A x 0,75)	10.074.971,90
(C) Despesas Pagas no exercício	10.177.245,84
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	0,00
((E) Total das despesas consideradas em educação (C + D))	10.177.245,84
((F) Percentual dos recursos aplicado em educação (E/A))	75,76%
(G) Parcela não aplicada no exercício (B – E)	-102.273,94
(H) Recursos da Remuneração bancária (Manifestação escrita – Peça 196)	114.303,79
((I) Total recursos não aplicados (G + H))	12.029,85

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal – Peça (fl. 308), documentação contábil comprobatória – Peça 111, Balancete contábil dos recursos de Royalties da Lei Federal 12.858/13 (Pré-sal) – Peça 112 e Manifestação escrita – Peça 196.

Nota: Em que pese haver inconsistências entre o balancete contábil da educação – 75% (Peça 112), a conciliação bancária (Peça 161) e os extratos bancários (Peça 114) será considerado o valor de disponibilidade declarado no Balancete (R\$ 12.563,46), tendo em vista que os valores constantes na conciliação e extratos são superiores aos declarados no Balancete, podendo a diferença pertencer à recursos de outras fontes.

Como demonstrado após a segunda manifestação da especializada deste TCE-RJ, dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n. 12.858/13, foram aplicados 25% na saúde e 75,76% na educação.

Na primeira análise, o corpo instrutivo concluiu que a disponibilidade de caixa dos recursos da Lei n. 12.858/13 – educação (75%) e saúde (25%), não apresentaram saldo suficiente para cobrir os montantes dos recursos legalmente vinculados não aplicados até o exercício, na forma evidenciada no quadro que segue, impossibilitando o atendimento ao § 3º do art. 2º da Lei n. 12.858/13 e descumprindo os mandamentos legais previstos no art. 8º, parágrafo único e art. 50, I, da LC n.101/00, considerando o fato uma **irregularidade que ensejaria a emissão de parecer prévio contrário**.

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - SAÚDE	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	29.000,30
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	109.084,26
((D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C))	138.084,56
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	1.697,35
((F) Insuficiência de caixa (D - E))	136.387,21
CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - EDUCAÇÃO	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	-15.273,04
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	219.664,92
((D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C))	204.391,88
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	12.563,46
((F) Insuficiência de caixa (D - E))	191.828,42

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal – Peça 167 (fl.308), documentação contábil comprobatória – Peça 111 e Balancete contábil dos recursos de Royalties da Lei Federal 12.858/13 (Pré-sal) – Peça 112.

Como determinam as normas internas desta Corte, foi aberto prazo para a apresentação de razões de defesa. Em atendimento, **o responsável apresentou justificativas** (doc. n. 25.562-1/2024). Em virtude

das justificativas apresentadas o Corpo Instrutivo entendeu que era necessário *reexaminar os cálculos com a devida proporcionalidade das receitas de aplicação financeira*.

Com as novas informações e justificativas apresentadas foi elaborado novo controle das disponibilidades dos recursos na forma evidenciada a seguir:

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - SAÚDE	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	1.697,41
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	0,00
(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)	1.697,41
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	1.697,35
(F) Insuficiência de caixa (D - E)	0,06

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - EDUCAÇÃO	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	12.029,85
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	219.664,92
(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)	231.694,77
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	12.563,46
(F) Insuficiência de caixa (D - E)	219.131,31

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça 167 (fl. 308), documentação contábil comprobatória – Peça 111, Balancete contábil dos recursos de *Royalties* da Lei Federal 12.858/13 (Pré-sal) – Peça 112 e Manifestação escrita – Peça 196.

Nota 1 (Linha C): composição dos recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores, com base na despesa empenhada extraída das respectivas Prestações de Contas de Governo e Manifestação escrita à Peça 196:

Exercício	Valor - R\$	
	SAÚDE	EDUCAÇÃO
2018	0,00	290.994,86
2019	12.085,92	36.257,78
2020	-8.529,09	37.174,28
2021	156.634,22	443.398,96
2022	(160.191,05)	(588.160,96)
Total	0,00	219.664,92

Nota 2: Em que pese haver inconsistências entre o balancete contábil da educação – 75% (Peça 112), a conciliação bancária (Peça 161) e os extratos bancários (Peça 114) será considerado o valor de disponibilidade declarado no Balancete (R\$ 12.563,46), tendo em vista que os valores constantes na conciliação e extratos são superiores aos declarados no Balancete, podendo a diferença pertencer a outras fontes.

Quanto aos saldos não aplicados, notadamente na função educação, cabe destacar a seguinte análise efetuada pela CSC-MUNICIPAL (peça 207, fl. 10):

Quanto aos saldos não aplicados dos recursos da Lei n.º 12.858/13, com base na apuração realizada e nas informações apresentadas pelo Município em seu balancete, observa-se saldo acumulado a aplicar de R\$233.392,18 composto pelos montantes de R\$1.697,41 – saúde (25%), e R\$231.694,77 – educação (75%).

Entretanto, a conta relacionada aos recursos da Lei n.º 12.858/13, educação (75%), apresentou saldo insuficiente no total de R\$219.131,31, para cobrir o montante dos recursos não aplicados até o exercício.

A disponibilidade de caixa em montante insuficiente para suportar a aplicação dos recursos legalmente vinculados configura, a princípio, falha grave, em razão do descontrole da movimentação financeira e da ausência de prestação de contas de recursos, o que impossibilita o atendimento ao § 3º, art. 2º da Lei n.º 12.858/13 e descumpre os mandamentos legais previstos no art. 8º, parágrafo único e art. 50, inc. I da LC n.º 101/00. No entanto, diante da aplicação, em 2024, do saldo remanescente do exercício de 2018, no valor de R\$289.785,32, conforme esclarecido pelo jurisdicionado na manifestação à fl. 07 da Peça 196 e comprovado pelos registros dos empenhos n.º 636 e 637/2024 (Peça 203 – fls. 36/39), sugere-se considerar sanada a presente ocorrência.

Conclusão: a irregularidade em questão será **desconsiderada** na conclusão do presente relatório.

Neste sentido, considerando que o saldo remanescente do exercício de 2018 na fonte 14, no valor de R\$ 289.785,32, foi regularizado no exercício de 2024, **acolho o entendimento das instâncias instrutivas**, no sentido de que a **irregularidade** inicialmente apurada **pode ser desconsiderada**.

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

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

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

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.º 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	202.930-3/2024	Sim	
RGF	1º Quadrimestre	232.147-2/2023	Sim	
RGF	2º Quadrimestre	249.833-4/2023	Sim	
RGF	3º Quadrimestre	202.931-7/2024	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	1.683.248.266,00	2.176.603.395,00	
Despesas	1.683.248.266,00	2.895.429.492,20	
Resultado primário	-28.489.535,00	-808.471.429,10	Não atendido
Resultado nominal	29.243.623,00	-706.843.763,00	Não atendido
Dívida consolidada líquida	-560.831.136,00	245.485.785,60	Não atendido

Fonte: LDO – Peça 141 (fls. 42 e 43), Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre e Anexo 2 do RGF do 3º quadrimestre (Processos TCE-RJ nº 202.930-3/2024 e n. 203.931-7/2024).

Constata-se que o município não cumpriu as metas estabelecidas de Resultado Primário, Resultado Nominal e Dívida Consolidada Líquida estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, fato tratado como Improriedade e Determinação pelo corpo instrutivo. Todavia, após reanálise, concordo com a sugestão do corpo instrutivo no sentido de que o descumprimento de metas seja tratado como **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 96, 98 e 100 e comprovantes de chamamento para a participação nas Audiências Públicas – Peças 97,99 e 101.

(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 São Gonçalo, em face das duas irregularidades abaixo descritas (peça 186, fl. 64/65) , cinco impropriedades e respectivas determinações e uma recomendação todas elencadas no citado relatório instrutivo:

IRREGULARIDADE N. 1

A disponibilidade de caixa dos recursos da Lei n. 12.858/13 – educação (75%) e saúde (25%), não apresentaram saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos legalmente vinculados não aplicados até o exercício, impossibilitando o atendimento ao § 3º do art. 2º da Lei n. 12.858/13 e descumprindo os mandamentos legais previstos no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, I, da LC n. 101/00.

IRREGULARIDADE N. 2

O Município não realizou integralmente o pagamento dos valores decorrentes de Acordos de Parcelamentos ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, II, da Lei Federal n. 9.717/98.

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 São Gonçalo (parecer datado de 30/10/2024 – peça 189).

Por meio de decisão monocrática datada de 30/10/2024, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário (peça 191).

Em 22/11/2024, foi protocolizado no Tribunal o doc. n. 25.562-1/2024, contendo razões de defesa (peças 1961 a 204). **Após o reexame dos autos, materializado na informação da CSC-MUNICIPAL, datada de 24/01/2024 (peça 207), foram afastadas as irregularidades** e, ainda, a impropriedade n. 3, apontadas na instrução inicial do processo (peça 186). As demais impropriedades **foram convertidas em ressalvas**.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo (peça 207), 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 210),

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		356.629.441,08	---	Superávit
Abertura de créditos adicionais autorizados na LOA - inciso V, artigo 167 da CRFB/88		598.868.511,72	---	712.615.951,25
Receita Corrente Líquida	1º quadrimestre	2.254.092.210,90	---	---
	2º quadrimestre	1.929.130.547,30	---	---
	3º quadrimestre	1.906.517.358,60	---	---
Dívida pública consolidada líquida - inciso II, artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal		245.485.785,60	12,76	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)		383.166.774,92	---	---
Despesa com Pessoal - alínea "b", inciso III, artigo 20 da LRF	1º quadrimestre	879.468.001,81	39,02	54%
	2º quadrimestre	938.809.546,77	48,66	
	3º quadrimestre	977.568.299,82	51,28	
Despesas com Educação - artigo 212 da CFRB		230.515.539,09	29,08	25%
Pagamento do Fundeb na remuneração dos profissionais em educação básica - artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20		260.185.263,58	88,90	70%
Despesa com Fundeb - artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20		292.685.270,63	100,00	90%
Despesa com Saúde - parágrafo único, artigo 2º c/c os artigos 7º e 14 da Lei Complementar n.º 141/12		132.471.132,34	16,93	15%
Pagamento no quadro permanente de pessoal com recursos de <i>royalties</i> - 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 <i>royalties</i> - 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 <i>royalties</i> pré-sal na saúde - § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13		3.358.323,97	25,00	25%
Aplicação dos recursos de <i>royalties</i> pré-sal na educação - § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13		10.177.245,84	75,76	75%
Aplicação dos recursos de Cessão Onerosa em Investimentos - § 3º, artigo 1º da Lei Federal n.º 13.885/19		0,00	---	0,00
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, manifesto-me **DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e o Ministério Público junto a este Tribunal e

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional n. 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio de 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 cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n. 101/2000 (54%);

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

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

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 São Gonçalo, Senhor **NELSON RUAS DOS SANTOS, PREFEITO**, referentes ao exercício de 2023, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO** descritas a seguir:

RESSALVA N. 1

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. 1

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

RESSALVA N. 2

O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, do Regime Próprio de Previdência Social do Município, foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei n. 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N. 2

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

RESSALVA N. 3

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

DETERMINAÇÃO N. 3

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

RESSALVA N. 4

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

DETERMINAÇÃO N. 4

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

RECOMENDAÇÃO

No que tange à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, observar os princípios orçamentários aplicáveis ao tema, a fim de que não se consignem percentuais autorizativos apenas para as alterações resultantes de anulação parcial ou total de dotações, dado que a omissão de limite para as demais fontes oferece liberdade de movimentação que poderão descaracterizar de forma irrestrita o orçamento inicialmente aprovado.

II – pela COMUNICAÇÃO ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de São Gonçalo, para que:

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

(ii) comprove, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo ressarcimento à conta do Fundeb, com recursos ordinários, no valor de R\$8.198.962,24 a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n. 14.113/20, restando, desde já, aprovada abertura de procedimento autônomo de apuração, em caso de não atendimento;

III – pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de São Gonçalo 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 à obrigação de promover o **ressarcimento** à conta do Fundeb, com recursos ordinários, no valor de **R\$8.198.962,24**, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n. 14.113/20, restando, desde já, aprovada abertura de procedimento autônomo de apuração, em caso de não atendimento;

(iii) 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;

(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 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;

(vi) 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;

(vii) 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;

(viii) 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 254.161-6/23, 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 São Gonçalo, 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).

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente