

ACÓRDÃO Nº 052483/2025-PLEN

1 PROCESSO: 213858-0/2025

2 NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

3 INTERESSADO: WLADIMIR BARROS ASSED MATHEUS DE OLIVEIRA

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

5 RELATOR: MARCELO VERDINI MAIA

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: VITTORIO CONSTANTINO PROVENZA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** com **RESSALVA**, **DETERMINAÇÃO**, **COMUNICAÇÃO** e **ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 38

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Marcio Henrique Cruz Pacheco, José Gomes Graciosa e Rodrigo Melo do Nascimento

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins e Marcelo Verdini Maia

11 DATA DA SESSÃO: 5 de Novembro de 2025

Marcelo Verdini Maia

Relator

Marcio Henrique Cruz Pacheco

Presidente

Fui presente,

Vittorio Constantino Provenza

Procurador-Geral de Contas

 TCE RJ

Assinado Digitalmente por: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO
Data: 2025.12.01 11:59:40 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 213858-0/2025. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 38a2a0c6-6e79-4148-8067-632f3e7a18cd
Local: TCERJ

 TCE RJ

Assinado Digitalmente por: VITTORIO CONSTANTINO PROVENZA
Data: 2025.12.01 10:56:50 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 213858-0/2025. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 38a2a0c6-6e79-4148-8067-632f3e7a18cd
Local: TCERJ



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

**CAMPOS DOS
GOYTACAZES**

EXERCÍCIO DE 2024

RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES – PODER EXECUTIVO

PROCESSO N.º 213.858-0/25

EXERCÍCIO DE 2024

PREFEITO: SR. WLADIMIR BARROS ASSED MATHEUS DE OLIVEIRA

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nos termos da Constituição do Estado e da Lei Complementar nº 63, de 01 de agosto de 1990, e,

Considerando que as Contas de Governo do Município de **CAMPOS DOS GOYTACAZES**, referentes ao exercício de **2024**, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações técnicas de natureza contábil, foram elaboradas com observância às disposições legais pertinentes, conforme conclusão apontada no parecer do Conselheiro-Relator;

Considerando o minucioso trabalho do Corpo Instrutivo;

Considerando o parecer exarado pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Vittorio Constantino Provenza;

Considerando o exame a que procedeu o Conselheiro-Relator;

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

RESOLVE:

Emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo do Município de Campos dos Goytacazes, referentes ao exercício de 2024, de responsabilidade do Sr. Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e COMUNICAÇÕES** constantes do Voto.

SALA DAS SESSÕES, de de 2025.

Márcio Henrique Cruz Pacheco
PRESIDENTE

Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia
RELATOR



GABINETE DO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO

MARCELO VERDINI MAIA

**REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

**CAMPOS DOS
GOYTACAZES**

EXERCÍCIO DE 2024

RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA

Sumário

1.	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	7
2.	DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E FISCAIS.....	9
3.	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	11
3.1.	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	11
3.2.	ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	11
3.3.	FONTES DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	14
4.	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL	15
4.1.	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	15
4.2.	RESULTADO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO	17
4.3.	RESULTADO PATRIMONIAL	19
5.	ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL.....	19
5.1.	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	19
5.2.	DÍVIDA PÚBLICA.....	21
5.3.	OPERAÇÕES DE CRÉDITO E GARANTIAS CONCEDIDAS	21
5.4.	ALIENAÇÃO DE ATIVOS.....	22
5.5.	DESPESA COM PESSOAL	23
5.6.	ATO NULO DE AUMENTO DE DESPESA DE PESSOAL	24
5.7.	METAS FISCAIS.....	24
5.8.	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	25
5.9.	RESTOS A PAGAR	26
5.10.	REGULARIDADE NO REPASSE DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	27
5.11.	VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	30
6.	LIMITES CONSTITUCIONAIS	37
6.1.	DESPESAS COM EDUCAÇÃO	37
6.1.1.	FUNDEB	37
6.1.2.	DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE	40
6.2.	AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPS	42
7.	DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES	45
7.1.	ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS	45
7.2.	SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	54
7.3.	REPASSE DE RECURSOS PARA O LEGISLATIVO.....	64
7.4.	CONTROLE INTERNO	65
7.4.1.	DETERMINAÇÕES NAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO ANTERIOR.....	66
7.4.2.	CERTIFICADO DE AUDITORIA	66

7.5.	RESULTADOS DAS AUDITORIAS SOBRE A GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	67
7.6.	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	67
7.7.	TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL	68
8.	CONCLUSÃO.....	70

PLENÁRIO

VOTO GCSMVM

PROCESSO TCE-RJ Nº 213.858-0/25

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2024

RESPONSÁVEL: SR. WLADIMIR BARROS ASSED MATHEUS DE OLIVEIRA (SEM PROCURADOR CONSTITUÍDO NOS AUTOS)

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2024.

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

COMUNICAÇÃO NOS MOLDES DO ART. 64, §1, DO REGIMENTO INTERNO. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS E ESCLARECIMENTOS POR PARTE DO RESPONSÁVEL.

AFASTAMENTO DA IRREGULARIDADE INICIALMENTE APURADA, RELACIONADA AO DESCUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF.

EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO ATUAL RESPONSÁVEL PELO ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. ARQUIVAMENTO.

Versam os autos sobre a Prestação de Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Campos dos Goytacazes, que abrange as contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2024, sob a responsabilidade do **Sr. Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira**, pelo período de 01/01 a 31/12/2024, ora submetida à análise desta Corte para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do art. 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos (SCAP), constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 16/04/2025, encaminhada em meio eletrônico, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18. Dessa forma, considerando que o envio ocorreu no interregno de 60 dias a contar da abertura da sessão legislativa (18/02/2025), sua remessa foi tempestiva, considerando o disposto no art. 6º da referida Deliberação, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 325/21.

Inicialmente, o Corpo Instrutivo, por meio da Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal (CSC-MUNICIPAL), procedeu ao exame detalhado de toda a documentação encaminhada, constatando a ausência de elementos necessários à análise, impossibilitando a verificação das normas legais e constitucionais que devem ser cumpridas pelo Município, o que culminou na expedição do ofício PRS/SSE/CGC nº 9.806/25 com base no art. 7-A da Deliberação TCE nº 285/18 para que o jurisdicionado encaminhasse os elementos faltantes.

Em atenção ao ofício supramencionado, o jurisdicionado encaminhou elementos que foram protocolizados no Documento TCE-RJ nº 12.573-9/25.

De posse dos novos elementos, o Corpo Instrutivo, conforme instrução técnica de 07/08/2025, em sua conclusão preliminar, frente à irregularidade a seguir apresentada, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo de Campos dos Goytacazes, com **irregularidade, impropriedades, determinações, recomendação:**

IRREGULARIDADE N°1

Descumprimento do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF).

A instrução da Especializada sugeriu, também, comunicações ao atual Prefeito, atual titular do Poder Legislativo e ao responsável pelo Órgão Central de Controle Interno, bem como expedição de ofício ao Ministério Público.

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

Em parecer de 11/08/2025, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Vittorio Constantino Provenza, corroborou a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, em razão da irregularidade e determinações apontadas pelo Corpo Instrutivo.

Concluída a análise pela SGE e pelo Ministério Público de Contas, os autos foram remetidos ao meu gabinete para fins de cumprimento do disposto no art. 64, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, onde, por meio de decisão monocrática proferida em 22/08/2025¹, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso este assim entendesse necessário, aperfeiçoando-se assim a garantia ao pleno exercício da ampla defesa e do contraditório.

Em atendimento à supracitada decisão, houve a remessa tempestiva dos elementos que deram origem ao Doc. TCE-RJ nº 18.200-6/25, de modo que o processo foi encaminhado à CSC-Municipal para exame dos documentos juntados aos autos.

Em nova manifestação, de 23/09/2025, o Corpo Instrutivo considerou satisfatoriamente afastada a irregularidade, o que culminou na sugestão de emissão de **parecer prévio favorável**.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em 14/10/2025, concordou com o afastamento da irregularidade, também opinando pela emissão de **parecer prévio favorável**, acolhendo na íntegra proposta da Especializada.

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

É O RELATÓRIO.

¹ Comunicação por meio do Ofício PRS/SSE/CGC nº 16.912/2025 (recebido pelo responsável em 01/09/2025).

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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

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

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

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

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

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

Definido o objeto da presente prestação de contas governo, notadamente uma visão geral acerca dos resultados obtidos pelo Município no exercício de 2024, cabe esclarecer que a análise

empreendida por este Tribunal de Contas culmina em parecer prévio, técnico e imparcial, que posteriormente será direcionado à Câmara Municipal para fins de julgamento político e definitivo.

Com enfoque propriamente na prestação de contas do exercício de 2024 e com base nos elementos trazidos aos autos, complementados pelas conclusões do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas, que podem ser considerados parte integrante deste voto naquilo que com este não conflite, passa-se a destacar os principais aspectos pertinentes à presente Prestação de Contas do Governo Municipal de **Campos dos Goytacazes**, que embasarão a emissão de parecer prévio, que deve ser conclusivo de modo a oferecer à Casa Legislativa os elementos técnicos necessários para o julgamento das contas do Prefeito.

Cumprе salientar que o parecer prévio conclusivo, de natureza opinativa, fundamenta-se em documentos encaminhados pelo responsável, de caráter eminentemente declaratório, e nas análises empreendidas pelas instâncias técnicas deste Tribunal, as quais, no exercício das competências que lhes são atribuídas, realizam procedimentos próprios com vistas a conferir lastro probatório e consistência à manifestação. Dessa forma, cabe ao Corpo Deliberativo a apreciação dessas conclusões para fins de formação de juízo e emissão do parecer.

Ademais, eventuais fiscalizações também podem servir como base para a emissão do aludido parecer prévio. Isto porque se mostra mais efetivo e mais aderente aos institutos jurídicos de Contas positivados no modelo de Controle Externo adotado no Brasil que falhas identificadas em sede de fiscalizações inerentes a aspectos macroeconômicos e fiscais, pela notória separação constitucional dos dois institutos de contas atualmente existentes, sejam apuradas em sede de Contas de Governo, já que se demonstram como falhas submetidas ao julgamento político do Parlamento, cujo TCE-RJ apoia tecnicamente por meio da emissão de parecer prévio opinativo não vinculante ou parcialmente vinculante, este no que tange aos prefeitos sob jurisdição desta Corte.

Note-se, contudo, que falhas evidenciadas em instrumentos de fiscalização só possuirão o condão de afetar as presentes Contas de Governo em casos de influência significativa nos resultados fiscais, limites e inexecução de políticas públicas sob a égide deste instituto, **desde que seja possível atribuir ao Chefe do Poder Executivo conduta comissiva ou omissiva que tenha concorrido para ocorrência ou manutenção das irregularidades apuradas.**

Neste ponto, deve-se restar claro que a ocorrência de falhas decorrentes da prática de atos de gestão não deve interferir nas conclusões emanadas por esta Corte em sede de parecer prévio técnico-opinativo (se contrário ou favorável), que claramente não se afeiçoam aos pontos dignos de análise realizados nas Contas de Governo, podendo tão somente reverberar seus efeitos para fins de julgamento de Contas de Gestão, quando então deve-se sopesar as irregularidades ou eventual montante danoso ao Erário frente ao conjunto de atos de gestão praticados na integralidade de tais atos praticados sob julgamento deste Tribunal.

2. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E FISCAIS

De acordo com o art. 101 da Lei Federal nº 4.320/1964, os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro², no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo seus Anexos e quadros demonstrativos. Além disso, compõe o rol de demonstrativos as Notas Explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas.

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

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

Neste sentido, as atuais estruturas das demonstrações contábeis foram atualizadas pela Portaria STN nº 438/2012, em consonância com os novos padrões de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Desta forma, além da Legislação supramencionada, os Demonstrativos Contábeis, também

² No caso do Balanço Financeiro, muito embora não haja sua previsão nas NBC TSP, o demonstrativo é de elaboração e publicação obrigatória por força da Lei Federal nº 4.320/64.

conhecidos como Demonstrações Financeiras, devem ser elaborados à luz da 10ª edição³ do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) que, por sua vez, realizam sua abordagem à luz das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade⁴.

Já os demonstrativos fiscais, que para fins de análise nas presentes contas devem ser elaborados à luz da 14ª edição⁵ do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), permitem analisar opções de política fiscal, definir essas políticas e avaliar os seus impactos, bem como determinar o impacto sobre a economia e comparar os resultados fiscais nacional e internacionalmente. O foco é sobre a avaliação do impacto na economia, no âmbito da estrutura conceitual das estatísticas macroeconômicas.

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

Além disso, no intuito de assegurar a transparência⁶ dos gastos públicos e o atingimento das metas fiscais pactuadas, são elaborados e publicados o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), em regra, com periodicidade bimestral e quadrimestral, respectivamente.

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

³ Edição válida para o exercício de 2024.

⁴ Notadamente, a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, a NBC TSP 12 – Demonstração dos Fluxos de Caixa, e a NBC TSP 13 – Apresentação de Informação Orçamentária nas Demonstrações Contábeis.

⁵ Edição válida para o exercício de 2024.

⁶ Neste sentido, dispõe a LRF em seu art. 48 que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

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

Feita essa breve introdução, o Corpo Instrutivo acusou o recebimento das demonstrações contábeis consolidadas, bem como dos relatórios exigidos pela LRF – RREO e RGF –, referentes ao exercício de 2024, todos anexados ao Processo TCE-RJ nº 211.601-9/24, que trata do Acompanhamento de Gestão Fiscal, em conformidade com os procedimentos estabelecidos na Deliberação TCE-RJ nº 345/2024.

3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

3.1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

No ordenamento jurídico brasileiro, em respeito ao princípio da legalidade sob a ótica da administração pública⁷, os Instrumentos de Planejamento e Orçamento são constituídos por leis de iniciativa privativa e indelegável do Chefe do Poder Executivo⁸ que, por sua vez, dão origem, em cada ente, ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e à Lei Orçamentária Anual (LOA), esta última considerada o orçamento propriamente dito.

Com base nos documentos encaminhados, observa-se que o Município, além de respeitar os arts. 37 e 84, XXIII, ambos da Constituição Federal, teve seu orçamento geral aprovado com receitas estimadas (previstas), no montante de R\$ 2.695.157.906,26, e despesas fixadas em igual valor.

3.2. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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

⁷ Art. 37 da CF/88

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

De forma resumida, ocorreram as seguintes alterações orçamentárias em razão da abertura de créditos adicionais, as quais **guardam paridade** com o Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/1964:

Descrição		Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial		2.695.157.906,26
(B) Alterações:		1.560.880.287,84
Créditos extraordinários	0,00	
Créditos suplementares	1.541.660.110,46	
Créditos especiais	19.220.177,38	
(C) Anulações de dotações		697.944.753,69
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)		3.558.093.440,41
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário Consolidado – Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64		3.558.093.440,41
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)		0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça -4, Relação Informações Prestadas – Peça - Peça 145, fls. 48, e Anexo 12 Consolidado – Peça - 18.

No que tange às alterações orçamentárias autorizadas na própria LOA, o art. 3º autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 20% (vinte por cento) das despesas fixadas, respeitando a base de cálculo e as fontes dispostas na referida lei, o que culminou no montante autorizado de R\$ 539.031.581,25.

Além disso, a Especializada ressaltou que a LOA instituiu exceções ao limite autorizado (art. 3º) para a abertura de créditos adicionais suplementares, consoante os arts. 5º, 6º e 13, §2º do referido diploma legal.

No que se refere às autoridades competentes para abertura de créditos suplementares, o Corpo Instrutivo verificou que a redação conferida aos arts. 3º e 4º, inciso I, da LOA atribuiu dupla interpretação ao autorizar, além do Poder Executivo, o Poder Legislativo⁹ a proceder à abertura de créditos adicionais suplementares, mediante Resolução da Câmara Municipal, possibilitando o entendimento de que a abertura de créditos suplementares por ambos os Poderes – Executivo e

⁹ Em decisão plenária de 23/10/2018 proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.934-7/17 (Consulta nº 49/2018) fixou a tese pela viabilidade jurídica da abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Legislativo, desde que haja autorização expressa na LOA e que tal autorização seja extensiva ao Legislativo.

Legislativo –, possa, cumulativamente, alcançar o percentual de 40% da despesa total consignada ao Executivo.

Nesse sentido, também reconhecendo a tese fixada nos autos do processo TCE-RJ nº 207.934-7/17 quanto à possibilidade de abertura de créditos adicionais suplementares diretamente pelo Poder Legislativo desde que tal autorização esteja prevista na respectiva Lei Orçamentária do Ente, acolho proposta do Corpo Instrutivo no sentido de dar **ciência** aos Poderes Executivo e Legislativo acerca da necessidade de que, nas futuras Leis Orçamentárias, seja observada a redação do texto legal de forma clara e inequívoca, de modo a afastar qualquer possibilidade de interpretações ambíguas.

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

No que concerne aos créditos adicionais abertos em face de autorizações em leis específicas, a instância técnica verificou que **o Município efetuou a abertura desses créditos dentro dos limites estabelecidos** nas respectivas leis autorizativas, **em observância** ao preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

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

Por fim, o Corpo Instrutivo consignou a ausência de encaminhamento dos Decretos nºs 9.468, 9.537 e 9.575/2024, que autorizaram a abertura de créditos suplementares mediante a anulação de dotações orçamentárias, nos montantes de R\$ 5.460.000,00, R\$ 1.389.000,00 e R\$ 351.000,00, respectivamente. Tal omissão compromete a análise desta Corte quanto à regularidade do processo de abertura dos referidos créditos.

Todavia, em razão da imaterialidade dos valores em questão, que correspondem a 1,03% do total das suplementações orçamentárias realizadas mediante anulação de dotações (R\$ 697.844.753,69), acompanho o posicionamento da instância técnica, deixando de consignar o apontamento como ressalva.

3.3. FONTES DE RECURSOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

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

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	483.427.711,25
II - Receitas arrecadadas	2.736.260.592,20
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	3.219.688.303,45
IV - Despesas empenhadas	2.997.161.974,35
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	5.342.877,15
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	3.002.504.851,50
VII - Resultado alcançado (III-VI)	217.183.451,95

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º213.106-3/2024; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça - 139, 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 - 52, e Balanço financeiro do RPPS – Peça - 53.

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.

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

4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

4.1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2024, em comparação à previsão inicial, resultou em uma **insuficiência de arrecadação** no valor de **R\$ 126.599.080,73¹⁰**, o que **guarda paridade** com as informações constantes no Balanço Orçamentário Consolidado (peça nº 18).

Ressalta-se que as receitas diretamente arrecadadas em razão da competência tributária do ente representam **23,01%** do total da receita corrente realizada em 2024, excluídas as da unidade gestora responsável pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O Ente também encaminhou relatório elaborado pelo gestor sobre auditoria de gestão do crédito tributário, informando as irregularidades apontadas e o posicionamento das ações do responsável referentes a elas (peça nº 126).

A título comparativo, a Especializada apontou que o Ente apresentou arrecadação per capita (receitas correntes) de **R\$ 5.200,32** por habitante¹¹, tomando-se por base as receitas correntes arrecadadas no exercício de 2024 excluído o RPPS.

Já a execução orçamentária da despesa apresentou uma **economia orçamentária** no valor de **R\$ 252.659.366**, tendo o Ente executado 93,30% em despesas correntes e 6,70% em despesas de capital.

Com isso, a análise da execução orçamentária do exercício, já excluídos os montantes relativos ao RPPS, é apresentada no quadro a seguir:

¹⁰ Observa-se que o cálculo da **insuficiência de arrecadação** desconsiderou a Receita Intraorçamentária, que foi apresentada na Instrução Técnica (peça nº 175).

O MCASP 10ª Edição dispõe: Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos. As receitas intraorçamentárias são a contrapartida das despesas classificadas na Modalidade de Aplicação “91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social” que, devidamente identificadas, possibilitam anulação do efeito da dupla contagem na consolidação das contas governamentais. Dessa forma, a fim de se evitar a dupla contagem dos valores financeiros objeto de operações intraorçamentárias na consolidação das contas públicas, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338/2006, incluiu as “Receitas Correntes Intraorçamentárias” e “Receitas de Capital Intraorçamentárias”, representadas, respectivamente, pelos códigos 7 e 8 em suas categorias econômicas. Essas classificações, segundo disposto pela Portaria que as criou, não constituem novas categorias econômicas de receita, mas apenas especificações das Categorias Econômicas “Receita Corrente” e “Receita de Capital”.

¹¹ Nº de habitantes: 519.011 demonstrado na peça nº 147.

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	3.083.775.668,87	347.515.076,67	2.736.260.592,20
Despesas Realizadas	3.305.434.073,73	308.272.099,38	2.997.161.974,35
Superávit/Déficit Orçamentário	-221.658.404,86	39.242.977,29	-260.901.382,15

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça - 18, e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça - 52.

Ao que se observa, o município apresentou **resultado orçamentário deficitário**.

Ademais, a Especializada de Contas também verificou o cumprimento do art. 167-A da CF/1988. O referido dispositivo constitucional, trazido pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, instituiu nova regra fiscal de incentivo ao controle de gastos, na medida em que faculta aos Poderes e Entidades autônomas aplicar as vedações previstas em seus incisos I a X, sempre que a relação entre despesas correntes e receitas correntes apurada no período de 12 (doze) meses superar 95% (noventa e cinco por cento). Tais vedações incluem, por exemplo, a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, bem como a criação ou adoção de medidas que criem ou impliquem em reajuste de despesas obrigatórias.

Merece destaque que, consoante reforçado pela Nota Técnica STN SEI nº 57145/2022/ME, embora a adoção dos mecanismos de ajuste seja facultada até que todas as medidas previstas nos incisos I a X sejam adotadas por todos os Poderes e órgãos, são vedadas, conforme o § 6º do art. 167-A, ao ente da Federação que se encontrar nessa situação, a concessão de garantias por qualquer outro ente da Federação e a tomada de operações de crédito com outro ente, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, competindo ao respectivo Tribunal de Contas a apuração desta relação¹², não apenas ao final do exercício, no caso das presentes contas, como também para fins de emissão eletrônica da certidão prevista na Deliberação TCE-RJ nº 350/2024.

¹² Nesse sentido, o item 17.1 do Manual de Instrução de Pleitos – MIP –, publicado pela STN, reforça tal competência elencada no § 6º do art. 176-A, dispondo que: “a apuração de que trata o caput do art. 167-A da Constituição da República cabe aos Tribunais de Contas locais, por força do disposto no § 6º desse mesmo dispositivo”.

Nesse sentido, o Corpo Instrutivo verificou que, no último bimestre de 2024, o Município **não atendeu** o disposto no art. 167-A da Constituição Federal, razão pela qual acompanho a proposta da instância técnica pela **comunicação** aos Poderes Legislativo e Executivo.

4.2. RESULTADO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO

O superávit ou déficit financeiro é a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurado para fins de verificação do § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964¹³, de modo que seu resultado pode ser positivo ou negativo, respectivamente. De acordo com o MCASP, este resultado, demonstrado por Fonte e Destinação de Recursos, pode ser auferido no Quadro de superávit / déficit financeiro encaminhado conjuntamente com o Balanço Patrimonial e é elaborado utilizando-se o saldo da conta 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recurso (DDR), segregado por fonte.

Tal apuração é demonstrada pela Especializada da seguinte forma:

APURAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênio (D)	Valor considerado (D) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	1.493.613.626,87	832.373.910,44	795.231,56	8.588.337,52	651.856.147,35
Passivo financeiro	276.071.998,00	10.652.032,88	733.592,76	1.651.199,90	263.035.172,46
Resultado Financeiro	1.217.541.628,87	821.721.877,56	61.638,80	6.937.137,62	388.820.974,89

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça - 21, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça - 54, e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça - 34, Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara - Peça 34 (fls. 03/04).

Nota1: Nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

Nota 2: Ajuste do Passivo Financeiro Consolidado:

Verifica-se, a partir da tabela acima, que a administração municipal apresentou um **superávit financeiro**¹⁴.

¹³ “Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”.

¹⁴ Conforme demonstrado, o Ente apresenta um superávit financeiro de R\$ **1.217.541.628,87**. Neste sentido, foram desconsideradas as exclusões realizadas pela Especializada quanto aos recursos do RPPS, de convênios e da Câmara Municipal, visto que o aludido quadro auxiliar do Balanço Patrimonial não se presta a apurar o equilíbrio da gestão fiscal, servindo tão somente como base para apuração de superávit financeiro para abertura de créditos adicionais.

O Corpo Instrutivo também identificou a realização de despesas não empenhadas e sem o devido registro contábil, no montante de R\$ 236.465,00. Todavia, verificou-se que o Balanço Orçamentário Consolidado (peça nº 18) evidenciava a existência de dotação orçamentária suficiente para se proceder ao empenhamento das despesas, circunstância que afasta a caracterização de gasto sem autorização legislativa, porquanto não houve extrapolação dos créditos orçamentários autorizados. Não obstante, a instância técnica considerou que tal procedimento encontra-se em desconformidade com o disposto art. 50, inciso II, da LRF, razão pela qual sugere considerar tal fato como **Ressalva e Determinação**, o que acolho em meu voto.

Ainda sobre o tema, destaco inicialmente que a execução da despesa pública deve observar a obrigatoriedade do prévio empenho, limitado às dotações orçamentárias previstas para cada exercício financeiro, conforme disposto no art. 58 da Lei Federal nº 4.320/1964, *in verbis*:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

O art. 60 do mesmo diploma legal veda a realização de despesas sem o correspondente empenho, consolidando o princípio da execução da despesa em etapas sucessivas (empenho, liquidação e pagamento), assegurando a regularidade e a legalidade da aplicação dos recursos públicos.

Ademais, a realização de despesa sem prévio empenho, do ponto de vista orçamentário, não exige a necessidade de seu registro contábil sob a ótica patrimonial, devendo ser reconhecida como passivo exigível, já que se trata de uma obrigação presente, decorrente de evento passado, cuja liquidação implicará a saída de recursos da entidade, em conformidade com o conceito estabelecido no MCASP 10ª edição e, portanto, válida para o exercício em análise.

O citado manual também discorre sobre o procedimento mais adequado para essa relação entre passivo exigível (visão patrimonial) e as etapas da execução orçamentária (visão orçamentária), notadamente à fase do empenho (MCASP, 10ª edição, fl. 162):

2.2.5.1. Passivo Exigível X Empenho

Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Quando a lei utiliza a palavra “obrigação”, ela não se refere à obrigação patrimonial (passivo exigível), pois uma obrigação patrimonial é caracterizada por um fato gerador já ocorrido, ou, conforme a lei, por uma condição já implementada. A Lei nº 4.320/1964 refere-se ao comprometimento de recurso financeiro da entidade governamental que fez o empenho, ou seja, uma obrigação financeira para fins de cálculo do superavit financeiro, fonte da abertura de créditos adicionais nos exercícios seguintes. **Por outro lado, o registro da obrigação patrimonial independe da execução orçamentária.** (grifo nosso)

No caso *sub examine*, também resta configurada a realização de despesas sem prévio empenho, em desacordo com o ora exposto. Contudo, a falha acima identificada, muito embora caracterizada, se revela materialmente irrelevante, já que o montante de R\$ 236.465,00 evidenciado representa menos de 1% do total empenhado do exercício, motivo ensejador, a meu ver, de **Ressalva** nas presentes contas, com a respectiva **Determinação**.

4.3. RESULTADO PATRIMONIAL

No exercício de 2024, o confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, que se configuram em receitas e despesas sob o aspecto patrimonial e, portanto, apuradas pelo regime de competência, demonstram que o município apresentou resultado patrimonial **deficitário** de **R\$ 4.934.133.803,20**.

A Especializada apontou que o valor do patrimônio líquido apurado e o valor registrado no balanço patrimonial do exercício, no montante negativo de R\$ 4.431.278.506,32, encontram-se consoantes.

5. ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL

5.1. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a Receita Corrente Líquida (RCL) possui como objetivo principal servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela LRF, em parte por Resoluções do Senado Federal¹⁵.

¹⁵ Resoluções do Senado Federal nº 40, de 2001, nº 43, de 2001, e Resolução nº 48, de 2007, com as alterações posteriores.

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

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL				
Descrição	2023	2024		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	2.719.299.824,20	2.830.522.814,72	2.859.506.879,41	2.699.024.598,35

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 213.106-3/2024 e Processo TCE-RJ n.º 211.601-9/2024 (Doc. TCE/RJ n.ºs 024.469.6/2024, 024.470.5/2024 e 005.034-2/2025 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício).

Nota: Valores apresentados correspondem à Receita Corrente Líquida apurada antes da realização dos ajustes previstos na legislação aplicável.

Na apuração dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal, a RCL deve ser ajustada, conforme orientações constantes do MDF – 14ª edição, de modo a incluir os valores oriundos de emendas parlamentares impositivas.

No caso em exame, o Corpo Instrutivo verificou uma divergência entre os valores informados pelo Tesouro Transparente (peça nº 148), na monta de R\$ 55.823.795,00, referente às emendas de bancada, e aqueles consignados no RGF do 3º quadrimestre, o qual registra transferências correspondentes às emendas individuais e de bancada, nos valores de R\$ 46.258.123,00 e R\$ 6.000.000,00, respectivamente, totalizando R\$ 52.258.123,00.

A inconsistência verificada compromete a fidedignidade da apuração da RCL ajustada, repercutindo diretamente nos demonstrativos fiscais e, por conseguinte, na aferição do cumprimento dos limites legais, razão pela qual acompanho o entendimento da instância técnica, no sentido de considerar tal fato **Ressalva e Determinação**.

5.2. DÍVIDA PÚBLICA

De acordo com a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida, sob pena de o Ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31¹⁶ da LRF. A situação do Município foi assim representada:

Especificação	2023	2024		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	1.077.087.921,60	1.015.557.617,16	1.017.099.955,31	2.015.328.275,82
Valor da dívida consolidada líquida	285.847.952,50	287.327.452,10	473.790.292,36	1.648.504.059,92
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	10,31%	10,34%	17,04%	62,14%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 213.106-3/2024, Processo TCE-RJ n.º 211.601-9/2024 (Doc. TCE-RJ n.º 005.034-2/2025 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício).

Nota: a base cálculo utilizada no quadro acima é a RCL ajustada para o cálculo dos limites de endividamento – Anexo 2, distinta da RCL exposta no tópico “6.2 Da Receita Corrente Líquida - RCL”.

Nota: a base cálculo utilizada no quadro acima é a RCL ajustada para o cálculo dos limites de endividamento – Anexo 2, distinta da RCL exposta no tópico “6.2 Da Receita Corrente Líquida - RCL”.

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

5.3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E GARANTIAS CONCEDIDAS

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, por sua vez, determina que a contratação de operações de crédito interna e externa dos municípios deverá respeitar os seguintes limites:

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

¹⁶ Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

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

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

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

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

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

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

Com base no RGF referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2024, a instância técnica verificou que o município **não realizou** operações de crédito no exercício em análise, bem como **não realizou** operações de crédito por antecipação de receita e **não concedeu** garantias em operações de crédito. A situação do Município foi assim representada:

Natureza	Fundamentação	Valor – R\$	% sobre a RCL	Limite
Garantias em operações 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%

Fonte: Processo TCE/RJ n.º 211.601-9/2024 (Doc. TCE-RJ n.º 005.040.1/2025 – RGF do 3º quadrimestre do exercício).

5.4. ALIENAÇÃO DE ATIVOS

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

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

Com base no RREO, referente ao 6º bimestre de 2024, a Especializada verificou que o Município **realizou** a alienação de ativos no exercício em análise.

Ainda de acordo com a Especializada, os recursos provenientes dessas alienações foram inferiores ao montante destinado a despesas legalmente elegíveis à finalidade de sua aplicação,

permanecendo saldo residual para aplicação no exercício seguinte, portanto, **não** havendo descumprimento ao disposto no art. 44 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

5.5. DESPESA COM PESSOAL

Nos termos do inciso III, *b*, do art. 20 da LRF *c/c* art. 169¹⁷ da Constituição Federal, o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo corresponde a 54% do valor da RCL.

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

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

Isto posto, a Especializada apresentou a seguinte tabela com os percentuais de despesas com pessoal do Município:

Descrição	2023				2024					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	32,57	37,98	1.015.677.983,61	37,38	1.076.127.198,09	38,98	1.123.009.272,44	40,72	1.122.828.731,10	42,68

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 213106-3/2024 e Processo TCE/RJ n.º211.601-9/2024 (Doc. TCE-RJ n TCE-RJ n.ºs 024.469.6/2024, 024.470.5/2024 e 005.034.2/2025 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício).

Nota: a base de cálculo utilizada no quadro acima é a RCL ajustada para o cálculo dos limites de despesas com pessoal – Anexo 1, distinta da RCL exposta no tópico “6.2 DOS DEMONSTRATIVOS FISCAIS – RREO E RGF”.

Diante do exposto, constata-se que o Poder Executivo **respeitou o limite** estabelecido pela LRF.

¹⁷ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

5.6. ATO NULO DE AUMENTO DE DESPESA DE PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que são nulos de pleno direito os atos de que resultem aumento de despesas com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final de mandato do Chefe do Poder ou que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

Nesse contexto, a Especializada **não identificou** a ocorrência de flutuações relevantes nos últimos 180 dias do mandato do Chefe do Poder Executivo que pudessem configurar aumento de despesa de pessoal nulo de pleno direito, conforme análise consignada na peça nº 149, motivo pelo qual verifica-se que **não houve** descumprimento do art. 21 da LRF.

5.7. METAS FISCAIS

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

Neste sentido, prevê o art. 4º, §1º da LRF, que integra o projeto de LDO, o Anexo de Metas Fiscais, que estabelece metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

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

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

No que tange às metas fiscais, após apuração dos resultados alcançados no exercício de 2024 pela Especializada, a SGE, em sua instrução de 08/08/2025 (peça nº 177), manifestou-se nos seguintes termos:

Embora haja concordância com o teor da proposta formulada, promove-se um ajuste pontual no relatório, no tópico 6.6 Das Metas Fiscais, em virtude da identificação de um equívoco no registro dos resultados alcançados no exercício – Resultado Primário e Nominal.

No que se refere ao Resultado Primário, o valor informado no relatório (R\$ - 353.411.748,95) foi corrigido para R\$ - 301.764.363,39. Já o Resultado Nominal, registrado no relatório como R\$ - 358.837.208,44 passa a ser R\$ - 380.092.450,42.

Ressalta-se que tal correção não altera o mérito da análise empreendida no referido tópico. Transcreve-se a seguir, na íntegra, o tópico.

Nesse sentido, reapresentou a tabela ajustada a seguir, na qual manteve o posicionamento da Especializada no sentido de que o Município **não cumpriu** as metas de Resultado Primário e Dívida Consolidada Líquida estabelecidas na LDO, fato que será motivo ensejador de **Ressalva** e **Determinação** nas conclusões de meu voto:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido / Não Atendido
Receitas	2.695.157.906,26	3.083.775.668,87	
Despesas	2.695.157.906,26	3.305.434.073,73	
Resultado primário	151.146.427,51	- 301.764.363,39	Não Atendido
Resultado nominal	94.675.083,02	- 380.092.450,42	Atendido
Dívida consolidada líquida	1.087.211.895,16	1.648.504.059,92	Não Atendido

Fonte: LDO – Peça - 3, Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre Processos TCE-RJ nº 211.601-9/2024 (Doc. TCE/RJ n.º 005.040.1/2025) e Anexo 2 do RGF - Processos TCE-RJ nº 211.601-9/2024, Doc. TCE/RJ n.º 005.034-2/2025).

Nota 1: Resultado primário (sem RPPS) acima da linha.

Nota 2: Resultado nominal (sem RPPS) ajustado e abaixo da linha.

5.8. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O Corpo Instrutivo constatou que o Poder Executivo municipal **comprovou** a realização de audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre do exercício anterior e aos 1º e 2º quadrimestre do exercício, conforme § 4º, do art. 9º da LRF.

5.9. RESTOS A PAGAR

Conforme a 10ª edição do MCASP, restos a pagar correspondem às despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anteriores, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro correspondente ao ano de sua inscrição, distinguindo-se as processadas (despesas já liquidadas) das não processadas (despesas a liquidar ou em liquidação).

No que tange ao saldo de restos a pagar de exercícios anteriores, a Especializada apurou cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, na ordem de **R\$ 21.671.831,06** (peça nº 18), o que a princípio poderia caracterizar o descumprimento dos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Do exame procedido, a Especializada observou que os cancelamentos decorreram em sua maioria de prescrição¹⁸, de inscrições realizadas de forma indevida, cancelamentos de saldos orçamentários, liquidação a maior e valores excedentes de repasse a permissionários, entendendo que tais elementos justificaram a ocorrência dos respectivos cancelamentos, motivo pelo qual afastou o descumprimento dos artigos citados.

Ademais, merece destaque recente alteração sofrida pela Lei de Responsabilidade Fiscal através da Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025, que, dentre outras funções, incluiu naquela o art. 41-A, dispondo, *in verbis*:

Art. 41-A. A partir de 1º de janeiro de 2027, se verificado, ao final de um exercício, que a disponibilidade de caixa não é suficiente para honrar os compromissos com Restos a Pagar processados e não processados inscritos e com as demais obrigações financeiras, aplica-se imediatamente ao respectivo Poder ou órgão referido no art. 20, até a próxima apuração anual, a vedação à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Parágrafo único. Se verificado que a insuficiência de que trata o *caput* perdura por 2 (dois) anos consecutivos, aplicam-se imediatamente ao respectivo Poder ou órgão, enquanto perdurar a insuficiência, as vedações previstas nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 22, bem como a vedação à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

¹⁸ Decretos Municipais nºs 398/2023 e 367/2024, relativos à prescrição (peças nºs 150 e 151).

Como se pode observar, mesmo tendo como objetivo primário a instituição do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados – Propag – cujo principal foco reside na colaboração entre os Entes federativos de forma equilibrada, o legislador também se preocupou com a responsabilidade fiscal, notadamente quanto ao equilíbrio das contas públicas, na medida em que enrijece o controle sobre as disponibilidades de caixa dos Entes, trazendo vedações específicas para aqueles municípios que, a partir de 1º de Janeiro de 2027, demonstrarem, ao final do exercício, insuficiência de caixa para honrar seus compromissos assumidos.

Também deve restar claro que tal análise, considerando uma visão sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser feita à luz do parágrafo único do art. 8º do mesmo diploma legal, ou seja, por fonte de recursos, de modo a garantir que recursos legalmente vinculados a uma finalidade específica sejam efetivamente aplicados no objeto de sua vinculação.

Isto posto, incluirei em meu voto **alerta** ao Chefe do Poder Executivo do Ente para que se atente às novas regras de controle anual das disponibilidades de caixa previstas no art. 41-A da Lei de Responsabilidade Fiscal incluídas pela Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2027, de modo a fortalecer seus controles sobre as disponibilidades de caixa, objetivando evitar insuficiências de caixa em suas fontes de recursos ou que, caso incorra em situação de insuficiência de caixa, atente para as vedações impostas, haja vista que a não adoção de tais vedações podem ocasionar a emissão de parecer prévio contrário.

Ademais, quanto às inscrições de restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa, a análise será realizada em tópico específico relacionado ao término de mandato.

5.10. REGULARIDADE NO REPASSE DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

Nos termos do regime especial instituído pela Emenda Constitucional nº 94/2016, válido durante o exercício de 2024, os municípios que, em 25/03/2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios, deverão quitar, até 31/12/2029, os débitos vencidos e aqueles a vencer dentro do referido período, mediante depósitos mensais em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob sua única e exclusiva administração, correspondentes a 1/12 (um doze avos) do valor

calculado percentualmente sobre a respectiva receita corrente líquida, apurada no segundo mês anterior ao do pagamento.

Nesse contexto, a Especializada constatou a conformidade dos repasses realizados para a quitação dos precatórios (peça nº 129).

Merece destaque a recente alteração nas regras atuais atinentes ao pagamento de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em face da promulgação da Emenda Constitucional nº 136, de 09 de setembro de 2025, oriunda da PEC nº 66/2023.

Entre as inovações introduzidas, ressalta-se a fixação de limite mínimo para o pagamento de precatórios, de acordo com o estoque em atraso, nos termos da nova redação conferida ao § 23 do art. 100 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 100.

[...]

§ 23. Os pagamentos de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, relativos às suas administrações diretas e indiretas, estão limitados, observado o disposto nos §§ 24, 25, 26 e 28 deste artigo, a:

I - 1% (um por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, para os entes federativos que não possuam estoque e para os entes federativos cujo estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, não superar 15% (quinze por cento) desse valor;

II - 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 15% (quinze por cento) e inferior ou igual a 25% (vinte e cinco por cento) desse valor;

III - 2% (dois por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 25% (vinte e cinco por cento) e inferior ou igual a 35% (trinta e cinco por cento) desse valor;

IV - 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 35% (trinta e cinco por cento) e inferior ou igual a 45% (quarenta e cinco por cento) desse valor;

V - 3% (três por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 45% (quarenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 55% (cinquenta e cinco por cento) desse valor;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 55% (cinquenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 65% (sessenta e cinco por cento) desse valor;

VII - 4% (quatro por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 65% (sessenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 75% (setenta e cinco por cento) desse valor;

VIII - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 75% (setenta e cinco por cento) e inferior ou igual a 85% (oitenta e cinco por cento) desse valor;

IX - 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior, se o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios, em 1º de janeiro, for superior a 85% (oitenta e cinco por cento) desse valor.

Como se pode observar, a mencionada alteração suprimiu a data-limite para a quitação integral dos precatórios. Ademais, a EC nº 136/2025 incluiu as seguintes sanções a serem aplicadas nos casos em que os recursos destinados ao pagamento não forem liberados tempestivamente, no todo ou em parte, consoante o disposto no § 27 do referido dispositivo constitucional, *in verbis*:

Art. 100.

[...]

§ 27. Se os recursos destinados aos pagamentos de precatórios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observados os limites do § 23 deste artigo, não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

I - os limites de que trata o § 23 deste artigo serão suspensos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

II - o Presidente do Tribunal de Justiça local determinará o sequestro, até o limite do valor devido, das contas municipais, estaduais ou distrital do ente federativo inadimplente para fins de pagamento de precatórios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

III - o Governador do Estado ou do Distrito Federal ou o Prefeito do Município inadimplente responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

IV - o Estado, o Distrito Federal ou o Município ficará impedido de receber transferências voluntárias, enquanto perdurar a omissão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

Isto posto, incluirei em meu voto **alerta** ao Chefe do Poder Executivo do Ente para que se atente às novas regras relativas ao pagamento de precatórios, previstas no § 23 do art. 100 da Constituição Federal incluídas pela EC nº 136/2025, de modo que o descumprimento de tais disposições poderá ensejar a incidência das sanções previstas no § 27 do mesmo artigo, com potencial repercussão na emissão de parecer a partir da Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2026, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2027.

5.11. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O art. 42 da LRF estabelece norma de observância obrigatória na transição governamental, vedando ao titular de Poder ou órgão a assunção, nos dois últimos quadrimestres do mandato, de obrigações de despesas que não possam ser integralmente quitadas dentro do respectivo período ou que gerem parcelas a serem pagas no exercício subsequente sem a suficiente disponibilidade de caixa. Dessa forma, a norma objetiva resguardar o equilíbrio das finanças públicas e assegurar a responsabilidade na gestão fiscal, prevenindo a transferência indevida de encargos financeiros ao gestor sucessor.

A Especializada apurou o cumprimento do referido dispositivo legal com base nas informações encaminhadas pelo Município, por intermédio do Sistema Módulo Término de Mandato instituído pela Deliberação TCE-RJ nº 248/2008. Ressalta-se que tais informações foram remetidas a esta Corte de Contas três dias após a data limite estabelecida no inciso I e § 1º, ambos do art. 2º da mencionada norma, intempestividade esta que, todavia, foi relevada pela instância técnica.

A metodologia adotada pela Especializada observou o entendimento consolidado por este Tribunal em decisão de 05/06/2019 proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, na qual restou definido que a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF deve considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em consonância com o disposto no art. 8º da própria LRF.

Com efeito, por meio do Prejulgado de Consulta nº 6/2023¹⁹, oriundo do Acórdão nº 8.894/23-PLN²⁰, o Plenário consolidou tese no sentido de que a verificação do equilíbrio financeiro previsto no § 1º do art. 1º da LRF deve observar a suficiência ou insuficiência da disponibilidade de caixa vinculada a cada fonte de recursos, depois de deduzidas as respectivas obrigações de despesas do montante de disponibilidade financeira correspondente. Na mesma oportunidade, foram estabelecidos parâmetros quanto à possibilidade de compensações, *in verbis*:

- a. as fontes de recursos vinculados devem ser analisadas individualmente, apurando-se a suficiência/insuficiência das disponibilidades de caixa relativa a cada uma delas (...);
- b. as fontes de recursos não vinculados a um fim específico devem ser examinadas individualmente, (...), admitindo-se a compensação entre as fontes deste mesmo grupo;
- c. se restar saldo (...) no grupo de recursos não vinculados, após efetuadas as compensações, se for o caso, entre tais fontes, este montante excedente pode ser considerado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos vinculados (...);
- d. a suficiência de disponibilidade de caixa atinente à determinada fonte de recursos vinculados não poderá ser utilizada para compensar insuficiência de recursos referente a qualquer outra fonte, ainda que seja também de receitas vinculadas;
- e. os agentes públicos não poderão ser responsabilizados caso o descumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 ocorra exclusivamente no exercício de 2022 e em razão da perda de arrecadação do ICMS (...).

Em suma, a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF exige a aferição segregada da insuficiência da disponibilidade de caixa por fonte de recursos específica, admitindo-se apenas compensações com fontes ordinárias (não vinculadas), vedada a utilização de recursos vinculados para cobertura de insuficiências alheias à sua finalidade legal.

Eventual insuficiência financeira identificada deve ser analisada à luz desses parâmetros, a fim de assegurar a regularidade da gestão fiscal, a observância da responsabilidade na transição de mandatos e o equilíbrio das contas públicas.

¹⁹ Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/cadastro-publicacoes/public/consultas>. Acesso em 01/09/2025.

²⁰ Processo TCE-RJ nº 104.537-4/22. Voto de autoria da eminente Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins, relatado na Sessão Plenária de 01/02/2023.

Por fim, destaca-se que, para efeito da presente análise, o Corpo Instrutivo considerou as obrigações contraídas no período compreendido entre 01/05 e 31/12/2024, excluindo-se apenas aquelas previstas no Plano Plurianual ou decorrentes de contratações de fornecimento de bens e serviços preexistentes, contínuos e essenciais à Administração Pública.

Nesse sentido, considerando a metodologia adotada pela instância técnica, nos termos do documento acostado na peça nº 152, concluiu-se que o Município apresentou **insuficiência financeira de caixa**, tanto no conjunto das fontes dos recursos não vinculados quanto em determinadas fontes vinculadas analisadas individualmente, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Identificação dos Recursos	Disponibilidade Bruta de Caixa (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2024 (B)	Disponibilidade de Caixa Líquida 31/12/2024 (C) = (A) - (B)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Insuficiência de Caixa - 31/12/2024 – Art. 42 LRF (E) = (C) – (D)
Total dos Recursos Não Vinculados (I)	136.231.380,04	165.219.474,02	-28.988.093,98	5.247.269,58	-34.235.363,56
(-) Ajuste de Disponibilidade Financeira do BP (tópico 7.1) (II)	-	-	-	-	0,00
Total Ajustado dos Recursos Não Vinculados (III) = (I) – (II)	136.231.380,04	165.219.474,02	-28.988.093,98	5.247.269,58	-34.235.363,56
Total dos Recursos Vinculados com Insuficiência (IV)	42.994.796,20	298.458.355,73	-255.463.559,53	960.325,37	-256.423.884,90
Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS	42.819.904,09	271.857.243,13	-229.037.339,04	236.465,00	-229.273.804,04
Outros Recursos Relativos aos Royalties	174.892,11	26.601.112,60	-26.426.220,49	723.860,37	-27.150.080,86
Análise de Eventual Compensação (V) = (III) – (IV)	-	-	-	-	-290.659.248,46

Fonte: Quadro Resumo de Apuração do art. 42, Peça 171.

Nota 1: Os recursos vinculados com suficiência e os vinculados com insuficiência que não registraram obrigações de despesas contraídas não foram apresentados no quadro acima pois não impactam no cálculo uma vez que não podem ser objeto de compensação no caso de eventual insuficiência de recursos, porém foram detalhados no Quadro Resumo de Apuração do art. 42, Peça 171.

Nota 2: Os dados apresentados na tabela refletem as informações declaradas pelo próprio jurisdicionado no Sistema Módulo Término de Mandato. Qualquer divergência entre esses valores e os constantes no quadro de Apuração do Resultado Financeiro decorre do preenchimento realizado pelo próprio ente.

Diante da insuficiência de caixa apurada, o Corpo Instrutivo, acompanhado pelo *Parquet* de Contas, considerou, inicialmente, o fato como **Irregularidade e Determinação**, bem como pela **Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual** para ciência do fato, haja vista que o

descumprimento ao disposto no art. 42 da LRF pode configurar crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 369-C do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), na redação conferida pelo art. 2º da Lei Federal nº 10.028/2000.

Diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade, o Sr. Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira encaminhou, de forma tempestiva, esclarecimentos pertinentes ao tema, materializados por meio do Documento TCE-RJ nº 18.200-6/2025 (Peças 187/189).

Primeiramente, o responsável argumentou que a irregularidade apontada decorreu de interpretação equivocada por parte do Município ao preencher as informações previstas na Deliberação TCE-RJ nº 248/2008, o que teria induzido este Tribunal a entendimento incorreto sobre a extensão das despesas, não refletindo, portanto, a realidade da execução orçamentária e financeira municipal.

Sustentou que o equívoco não decorreu da prática de atos de gestão irregulares, mas de erro na declaração dos dados, notadamente no campo relativo ao saldo a empenhar, em que foram indevidamente informados valores globais de contratos de execução continuada, cujos empenhos ultrapassavam o exercício de 2024.

Ressaltou, ainda, que não houve assunção de obrigações sem previsão orçamentária ou disponibilidade financeira, tampouco qualquer conduta que comprometesse o equilíbrio fiscal do Município. Assim, defendeu tratar-se de falha pontual de interpretação, restrita ao preenchimento do módulo do Sistema de Término de Mandato, e não de ato de gestão irregular. Destacou, por fim, que todo o procedimento foi pautado pela boa-fé, inexistindo intenção de omitir informações, distorcer dados ou transferir encargos à gestão subsequente.

Por fim, o responsável assevera que os órgãos da Administração Municipal promoveram as retificações necessárias no Módulo “Término de Mandato”, com o propósito de sanar os equívocos cometidos e corrigir os valores informados. Além disso, apresenta detalhadamente suas alegações, com vistas a demonstrar a correção das inconsistências apontadas.

Ante o exposto, o responsável solicitou o afastamento da irregularidade em tela, haja vista os motivos descritos anteriormente, requerendo a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas.

Em face das razões de defesa apresentadas, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma:

Análise:

Verificou-se que os dados remetidos através do Módulo “Término de Mandato” foram retificados pelo jurisdicionado, conforme consta da Manifestação Escrita, autuada no Doc.TCE/RJ nº 18.200-6/2025.

Em face das retificações procedidas, cabe informar que os novos elementos foram devidamente recebidos e integrados aos sistemas desta Corte de Contas para a reavaliação da matéria, os quais constam elencados na peça 193 (Remessa de Dados Retificados).

Diante disso, foi efetuada a reanálise da matéria à luz das novas informações inseridas pelo jurisdicionado no Módulo “Término de Mandato”.

Destaca-se que a análise do art. 42 da LRF se restringe às informações contempladas no referido sistema as quais foram preenchidas e encaminhadas pelo próprio município, em atendimento a Deliberação nº 248/2008.

Deste modo, as conclusões apresentadas na sequência deste parecer já refletem o exame completo da remessa retificada.

Fundamentalmente, a manifestação escrita aborda que houve a necessidade de retificação de alguns dados inseridos no módulo “Término de Mandato”, por terem sido alimentados incorretamente, quais sejam:

1) Quanto à Divergência de R\$ 115.018,60, entre as disponibilidades informadas no módulo “Término de Mandato” e o Balanço Patrimonial Consolidado, restou inequívoco se tratar das disponibilidades do Fundo Especial da Câmara Municipal que não foram consideradas nos dados inseridos pelo jurisdicionado, conforme Peça 34.

2) Ato contínuo, o jurisdicionado também expôs que os dados iniciais, inseridos no módulo “Término de Mandato”, concernentes aos valores restituíveis (consignações), foram retificados no Balancete do Fundo Municipal de Saúde de R\$ 41.218.826,80 para R\$ 2.869.36,70 (vide peça 188 – fls.08), tendo em vista a ocorrência de erros sistêmicos.

3) Finalmente, aponta que o saldo dos “Valores Restituíveis”, demonstrado no Relatório do Art.42 (peça 171), no montante de R\$ 144.252.039,39, não se coaduna com o saldo apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado (Peça 21), no valor de R\$ 109.888.926,63, como se isso fosse uma falha na instrução desta CSC Municipal.

Quanto a este último item é preciso reforçar o que já foi dito anteriormente, em relação ao fato de que a análise do Tópico “7.3 ANÁLISE DO ART. 42”, baseia-se, essencialmente, nos dados inseridos no sistema “Término de Mandato” pelo próprio jurisdicionado, não havendo intervenção desta CSC Municipal na escolha destes dados. Portanto, se havia divergência entre o Relatório do Art.42 e o Balanço Patrimonial, isso se deu por ação do próprio jurisdicionado ao informar os dados incorretamente no sistema.

Como base nos esclarecimentos apresentados bem como dos novos dados retificados no sistema pelo Jurisdicionado (Peça 193), segue reanálise dos tópicos “7.1 DAS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS” e o “7.3 ANÁLISE DO ART. 42”:

[...]

7.4 RESULTADO DA AVALIAÇÃO DO ART. 42 POR FONTE DE RECURSOS

[...]

Considerando as apurações demonstradas nos tópicos precedentes, que demonstrou a disponibilidade de caixa líquida e os valores considerados como obrigações de despesas contraídas, passa-se agora a apuração do art. 42 da LRF.

Destaca-se todas as análises realizadas se baseiam nos dados remetidos pelo sistema Módulo Término de Mandato.[grifos produzidos]

Ao final do exame, de posse das informações retificadas pelo responsável, a Especializada conclui que o Município apresentou insuficiência de caixa na fonte vinculada “Outros Recursos de Royalties”, perfazendo o total de R\$ 1.084.113,64. No entanto, o superávit de caixa apresentado nas fontes não vinculadas de R\$ 5.728.720,74, foi suficiente para compensar as obrigações contraídas nas fontes deficitárias, concluindo pelo cumprimento do art. 42 da LRF por parte do Ente e desconsiderando a irregularidade, conforme quadro abaixo:

Identificação dos Recursos	Disponibilidade Bruta de Caixa (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2024 (B)	Disponibilidade e de Caixa Líquida 31/12/2024 (C) = (A) - (B)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Suficiência/Insuficiência de Caixa - 31/12/2024 – Art. 42 LRF (E) = (C) –(D)
Total dos Recursos Não Vinculados (I)	136.846.563,76	121.552.931,09	15.293.632,67	9.564.911,93	5.728.720,74
Total dos Recursos Vinculados com Insuficiência (II)	1.953.998,65	1.226.765,42	727.233,23	1.811.346,87	-1.084.113,64
Outros Recursos Relativos aos Royalties	1.953.998,65	1.226.765,42	727.233,23	1.811.346,87	-1.084.113,64
Análise de Eventual Compensação (III) = (I) – (II)	-	-	-	-	4.644.607,10

Fonte: Quadro Resumo de Apuração do art. 42, Peça 191.

Nota 1: Os dados apresentados na tabela refletem as informações declaradas pelo próprio jurisdicionado no Sistema Módulo Término de Mandato. Qualquer divergência entre esses valores e os constantes no quadro de Apuração do Resultado Financeiro decorre do preenchimento realizado pelo próprio ente.

Nota 2: Os recursos vinculados com suficiência não foram apresentados no quadro acima pois não impactam no cálculo uma vez que não podem ser objeto de compensação no caso de eventual insuficiência de recursos, porém foram detalhados no Quadro Resumo de Apuração do art. 42, Peça 191.

Nota 3: a identificação das fontes em cada grupo de fontes de recurso consta do Preâmbulo à Peça 152.

Diante dos fatos narrados, na mesma linha das instâncias técnicas, acompanhadas pelo *Parquet* de Contas, **entendo afastada a irregularidade atribuída ao gestor.**

O Corpo Instrutivo registrou ainda que, do montante de R\$ 1.234.982.776,26 informado como disponibilidade financeira por meio do Sistema Módulo Término de Mandato, foram desconsiderados R\$ 831.590.911,27 (peça nº 170), por não se tratarem de recursos classificados como Caixa e Equivalente de Caixa (aplicação financeira de liquidez imediata), mas de valores que correspondem a aplicações financeiras de curto prazo, conforme evidenciado nos Balanços Patrimonial Consolidado (peça nº 21) e do RPPS (peça nº 54).

Além disso, teria sido constatada a divergência no montante de R\$ 115.018,60 entre os valores referentes às disponibilidades financeiras registradas nos demonstrativos contábeis (R\$ 402.711.652,03) e aqueles informados pelo próprio Município no Sistema Módulo Término de Mandato (R\$ 402.596.633,43), a qual representaria 0,03% dos valores registrados no Balanço Patrimonial do Poder Executivo.

Contudo, o responsável comprovou que tal diferença se tratava das disponibilidades do Fundo Especial da Câmara Municipal que não foram consideradas nos dados inseridos, conforme peça nº 34, razão pela qual acompanho a instância técnica em deixar de consignar a recomendação ao Chefe do Poder Executivo, para que fosse observado o adequado detalhamento das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, bem como sua paridade com o Balanço Patrimonial.

Por fim, a instância técnica constatou divergências entre os dados encaminhados por meio do Sistema Módulo Término de Mandato e os valores registrados nos Balancetes Contábeis de Verificação, notadamente nas fontes: "Transferências do Fundeb"²¹, "Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados à Educação – Lei nº 12.858/2013" e "Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados à Saúde – Lei nº 12.858/2013"²², razão pela qual

²¹ Peça 70, e comprovantes – Peças 73/75.

²² Peça 105, e comprovantes – Peças 108/109.

acompanho a proposta do Corpo Instrutivo, no sentido de considerar tais divergências como **Ressalva e Determinação**.

6. LIMITES CONSTITUCIONAIS

6.1. DESPESAS COM EDUCAÇÃO

6.1.1. FUNDEB

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

Atualmente o fundo de natureza contábil se encontra instituído de forma permanente²³ nos termos do art. 212-A da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 108/2020, e se encontra regulamentado pela Lei Federal nº 14.113/2020 e pelo Decreto Federal nº 10.656/2021.

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

- a) Complementação VAAF (Valor Anual por Aluno) - 10% no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno, nos termos do inciso III do *caput* do art. 5º da Lei Federal nº 14.113/2020, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- b) Complementação VAAT (Valor Anual Total por Aluno) - no mínimo, 10,5% em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno, referido no inciso VI do *caput* do art. 5º da Lei Federal nº 14.113/2020, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, devendo o município aplicar, no mínimo, 15% em despesa de capital, bem como destinar à educação infantil a proporção de 50%²⁴; e
- c) Complementação VAAR (Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento) - 2,5% nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos de atendimento e da melhoria da

²³ Antes da EC nº 108/2020 sua vigência havia sido estabelecida para o período de 2007-2020.

²⁴ Arts. 27 e 28 da Lei Federal nº 14.113/20.

aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

A Nova Lei do Fundeb também estabelece, no seu art. 25, que seus recursos devem ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Entretanto, o mesmo artigo da lei permite, em seu § 3º, que até 10% desses recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional²⁵.

Destaco que a recente decisão desta Corte de Contas detida no Acórdão nº 10.870/2025, o qual se refere à resposta à Consulta consubstanciada no Prejulgado de Consulta nº 13/2025, firmou entendimento que a aquisição de gêneros alimentícios para composição da merenda escolar não poderá ser custeada com recursos do Fundeb, tampouco computada para fins de cumprimento do percentual mínimo constitucional de aplicação em educação, por não se enquadrar no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos o art. 29 da Lei nº 14.113/2020 c/c art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394/1996.

Isto posto, embora não tenha identificado tal temática no corpo do relatório da instância técnica, acompanho item de sua proposta de encaminhamento pela **comunicação** ao Chefe do Poder Executivo para ciência quanto ao conteúdo do Prejulgado de Consulta nº 13/2025²⁶, destacando que tal fato será objeto de análise, a partir do exercício de 2027, na Prestação de Contas do exercício de 2026.

Em continuidade, de acordo com os documentos apresentados, o Município apresentou o **resultado positivo** do Fundeb de R\$ 235.040.464,07, na medida em que recebeu transferências na ordem de R\$ 334.902.813,62 e efetuou contribuições no montante de R\$ 99.862.349,55.

²⁵ Ressalta-se que a exigência de aplicação mínima de 90% dos recursos recebidos do Fundeb será verificada no exercício em análise. Contudo, no que concerne à aplicação dos recursos recebidos do Fundeb que não foram utilizados no exercício anterior, serão utilizados os parâmetros estabelecidos no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07, os quais estabeleciam para o exercício de 2020, a aplicação de até 5% dos recursos do Fundeb no 1º trimestre do exercício seguinte, uma vez que o artigo 53 da Lei Federal n.º 14.113/2020 revoga a Lei n.º 11.494/2007, contudo mantém os efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos no exercício de 2020.

²⁶ Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/cadastro-publicacoes/public/consultas>. Acesso em 01/09/2025.

No que tange à utilização dos recursos, observa-se que o Ente **cumpriu** o limite legal²⁷ de aplicar, no mínimo, 70% dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo os recursos da complementação da União (VAAF e VAAT, exceto VAAR), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço, atingindo, em 2024, o percentual de **90,35%**.

Já quanto à complementação da União definida como VAAT, de acordo com o Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (peça nº 16), infere-se que o Município **não** recebeu recursos nessa modalidade no exercício de 2024.

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

Já com relação aos limites mínimos de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, verifica-se que o município utilizou 95,51% dos recursos do Fundeb em 2024, em observância ao art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020, restando a empenhar 4,49% (R\$ 16.250.381,74).

Ao se analisar o resultado financeiro do exercício anterior (2023), concluiu a Especializada:

Conforme verificado na prestação de contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 213106-3/2024), a conta Fundeb registrou ao final daquele exercício um superávit financeiro de R\$31.181.231,14, de acordo com o respectivo Balancete encaminhado pela Prefeitura.

Constata-se, ainda, que o valor de R\$31.181.231,14 foi utilizado no exercício de 2024, por meio da abertura de crédito adicional, no 1º quadrimestre (Peça - 79), 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 2024 será efetuado com a dedução desse valor do total das despesas empenhadas.

²⁷ Artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20 c/c a Lei Federal n.º 14.276/21.

Ao final de 2024, observa-se que a conta do Fundeb apresentou saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundo não aplicados no exercício, dessa forma, atendendo ao disposto no art. 25 c/c o art. 29, inciso I da Lei Federal n^o 14.113/2020. O Município apresentou resultado financeiro, nos seguintes moldes:

Resultado Financeiro do Fundeb	
Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12	16.250.381,74
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	16.250.381,74
(C) Resultado apurado (A - B)	0,00

Fonte: Balancete contábil do Fundeb – Peça - 70, Extratos Bancários –Fundeb Peça - 72, Conciliação Bancária – Fundeb Peça - 71, Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Fundeb Peça - 73, Relação de Pagamento de consignações/ DDO na fonte Fundeb Peça - 74 e quadro do tópico ‘8.1.3.4.2 – Do cálculo da aplicação mínima legal’.

Por fim, a Especializada destacou que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (peça n^o 77) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, conforme previsto no parágrafo único do art. 31 c/c o inciso I, § 2^o, do art. 33 da Lei Federal n^o 14.113/2020, concluiu pela **aprovação com ressalvas**.

6.1.2.DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

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

Ressalta-se que a apuração realizada observa, além da Lei Federal n^o 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as premissas e interpretações aprovadas por este Tribunal sobre o tema por meio da Nota Técnica n^o 05, de 13/04/2022, bem como os pressupostos já consagrados por esta Corte, em especial ao previsto no Processo TCE-RJ n^o 219.129-2/18 no tocante a despesas com auxílio alimentação ou similar, e as orientações complementares publicadas no DOERJ em 29/06/2022 acerca do cômputo de despesas pagas no exercício oriundas de inscrição em restos a pagar que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior.

Na análise da relação de empenhos, a especializada identificou gastos no valor de R\$ 758.541.764,39, evidenciados no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), que **guardam paridade** com o valor registrado contabilmente na função 12 – Educação (peça n^o 15).

Além disso, o Corpo Instrutivo apontou gastos que **não** devem ser considerados para apuração dos limites de educação, uma vez que se referem a gastos em outras funções, estando, portanto, em desacordo com os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 e com a Nota Técnica nº 05/2022, consignando o fato como **Ressalva e Determinação**, desde já acolhido em meu voto, nas contas em exame, como se observa a seguir:

a) Gasto referente a objetos que não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da educação, uma vez que se refere a gasto em outras funções:

Data do empenho	N.º do empenho	Fonte de recursos	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
27/12/2024	10011383	1500 - Recursos não Vinculados de Impostos	234.423,23	0,00

Fonte: Relatório Analítico Educação – Peça 155, fl.27.

O Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino se apresenta da seguinte maneira:

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga	RP processados e RP não processados
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	74.479.099,35	20.397.174,44
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	31.408.972,08	7.883.293,33
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	199.942,00	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	32.045.407,13	632.197,23
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	464.434,08	11.400,83
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Dedução do sigfis		0,00	234.423,23
(h) Despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		138.597.854,64	28.689.642,60
(i) Total das despesas com ensino da fonte impostos e transferência de impostos			167.287.497,24

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE	
(j) Total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos e transferência de impostos	167.287.497,24
(l) Total das receitas transferidas ao Fundeb	99.862.349,55
(m) Valor do saldo a empenhar do exercício anterior não aplicado até o 1º quadrimestre do exercício atual	0,00
(n) Receitas do Fundeb não utilizadas no exercício, em valor superior a 10%	0,00
(o) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de impostos)	0,00
(p) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: impostos e transferências)	0,00
(q) Restos a pagar do exercício anterior sem disponibilidade de caixa pagos no exercício (fonte: impostos e transferências)	0,00
(r) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (j + l – m – n – o – p + q)	267.149.846,79
(s) Receita resultante de impostos	1.011.302.068,21
(t) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (r/s x 100)	26,42%

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 145, fls. 116/118, Peça 145, fls. 119/121 e Peça 145, fls. 122/124, Demonstrativo contábil da Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas - Peça - 58, Peça - 59 e Peça - 60, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça - 139, Decreto de abertura de crédito por superavit do Fundeb – Peça - 79, Quadro tópico 8.1.3.4.2, Relações de Cancelamentos de RP na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça - 61, Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça - 68, Relação das despesas de exercícios anteriores (DEA) pagas na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça - 67, Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos – Peça - 62 e Relatório Analítico Educação – Peça 155.

Nota 1: as despesas com a administração na fonte Impostos e Transferências de Impostos correspondem ao ensino fundamental e infantil, conforme informado pelo município (Peça 58), motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 2 (linha “l”): corresponde ao total da dedução para o Fundeb registrado no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64.

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

Nota 4 (linha “p”): o Município inscreveu restos a pagar processados e não processados na fonte Impostos e Transferências de Impostos, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete. Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar como despesas em educação para fins de limite.

Verifica-se que o Município **cumpriu** o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, tendo aplicado **26,42%** das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

6.2. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPS

O art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012 estabeleceram, para os municípios, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

Segundo a referida lei complementar, serão consideradas, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, as despesas em ações e serviços públicos de saúde voltados para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei Federal nº 8.080/1990.

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

Destaca-se que o Plenário desta Corte decidiu, em sessão de 28/08/2018, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, em resposta à consulta formulada perante esta Corte, que seriam consideradas, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II e §3º, I, da Constituição Federal c/c o art. 7º da LC nº 141/2012, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa.

Ao analisar os dados disponíveis no Relatório Analítico de Saúde (peça nº 156), a Especializada identificou gastos no valor de R\$ 1.237.279.464,94, evidenciados no Sigfis, que **guardavam** paridade com o valor registrado contabilmente na função 10 – Saúde.

Além disso, o Corpo Instrutivo apontou que não foi efetuado nenhum ajuste, tendo em vista que o relatório extraído do sistema não apresentou despesas que não devam ser consideradas na apuração do cumprimento dos limites da saúde.

A tabela seguinte demonstra que o montante gasto com saúde no exercício representou **48,65%** das receitas de impostos e transferências de impostos, **tendo sido cumprido**, portanto, o previsto no parágrafo único do art. 2º, c/c os arts. 7º e 14, todos da LC nº 141/2012, de, no mínimo, 15%:

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em ASPS	
(E) Total das despesas com saúde custeadas com impostos e transferências de impostos (D)	488.758.781,38
(F) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00
(G) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	2.803.826,70
(H) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (E – F - G)	485.954.954,68

(I) Total das receitas (base de cálculo saúde)	998.874.796,56
(J) Percentual alcançado (H/I x 100) - limite mínimo de 15,00%	48,65%
(L) 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 - 139, Quadro do tópico 8.3.3.1 – DA BASE DE CÁLCULO DA RECEITA, Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça - Peça 145, fls. 141 - Relatório Analítico Saúde – Peça 160, Demonstrativos das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos – Peça 141, e Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro – Peças 157/159.

Nota 1 (linha F): embora tenha ocorrido cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, ele não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Nota 2 (Linha G): o município inscreveu restos a pagar processados no montante de R\$2.803.826,70, não comprovando disponibilidade financeira, conforme Balancete do Fundo de Saúde (Peça 82, fl.02). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite.

A Especializada destaca que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde, descumprindo o disposto no art. 33 da Lei Federal nº 8.080/1990, c/c § 1º, art. 36, da LC nº 141/2012.

Não obstante, ao analisar a peça nº 88, verifica-se a emissão de Ofício Circular SMS nº 0134/2025 emitido pelo Sr. Paulo Roberto Hirano, Secretário Municipal de Saúde, dirigido ao Secretário Municipal de Transparência e Controle, no qual declara que o seguinte:

Vale ressaltar que, após nova eleição do Conselho Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes e nova formação da Comissão Permanente de Orçamento e Finanças, foi possível a retomada da análise, avaliação e aprovação das prestações de contas que se encontravam em atraso como, principalmente, as dos anos de 2018 e 2019.

Sendo assim, informo que já foram disponibilizados todos os processos necessários para avaliação ao Conselho Municipal de Saúde de Campos dos Goytacazes e apenas aguardando a elaboração de relatório para apreciação do referido Colegiado, o que deve ocorrer com maior brevidade possível.

Por fim, cumpre mencionar que há em trâmite na 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva, o Inquérito Civil nº 02.22.0001.0002696/2024-83, ICP 011/24 – MPRJ 2024.00273763, cujo investigado é o antigo relator da Comissão de Orçamentos e Finanças, Estevão Souza de Azevedo, responsável pela análise, tendo por objetivo a verificação da submissão ao Conselho Municipal de Saúde das prestações de Contas.

Assim sendo, resta justificada a ausência do Parecer do Conselho Municipal de Saúde, não atribuída ao Secretário Municipal de Saúde.

À vista disso, o Corpo Técnico considerou afastada a responsabilidade do gestor municipal, tendo em vista que o jurisdicionado não concorreu para a ausência do citado documento, porém

restou caracterizado o descumprimento do art. 33 da Lei Federal nº 8.080/1990, c/c § 1º, art. 36, da LC nº 141/2012, o que ensejou sugestão de **Expedição de Ofício ao Ministério da Saúde** para ciência do fato, o que acolho na íntegra, contudo, na forma de comunicação.

Por fim, o Corpo Instrutivo constata que o Poder Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre do exercício anterior e ao 1º e 2º quadrimestres do exercício, contudo, **em período diverso** daquele estabelecido no § 5º e *caput* do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, motivo pelo qual corroboro com a sugestão da instância técnica pela **Ressalva e Determinação**.

7. DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

7.1. ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS

O art. 8º da Lei Federal nº 7.990, de 28/12/1989, alterada pelas Leis Federais nº 10.195/2001 e nº 12.858/2013, veda a aplicação dos recursos provenientes das “compensações financeiras” no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência.

Nesse mister, destaco que a recente decisão desta Corte de Contas detida no Acórdão nº 18263/24 - PLEN²⁸, o qual se refere a resposta à Consulta consubstanciada no Prejulgado de Consulta nº 23/2024²⁹, firmou um importante entendimento acerca da relevante diferenciação entre as naturezas jurídicas de *royalties* e participações especiais (R&PE), sobretudo no contexto de que a vedação do art. 8º, *caput*, da Lei Federal nº 7.990/1989 se refere à aplicação dos recursos das chamadas “compensações financeiras” de que a mesma lei dispõe, isto é, alcançaria tão somente a espécie de *royalties*, portanto, não deve submeter a aplicação das participações especiais, conforme se observa nas seguintes teses então firmadas:

II.1 - As receitas de *royalties*³⁰, decorrentes ou não da Lei Federal nº 12.858/2013, se submetem integralmente à vedação prevista no art. 8º, *caput* da Lei Federal nº 7.990/1989, excetuadas as hipóteses previstas nos §§1º e 2º do mesmo artigo, em virtude de expressa previsão legal, além de sua natureza jurídica de

²⁸ Processo TCE-RJ nº 208.656-9/2023. Voto de minha autoria, relatado na Sessão Plenária de 17/04/2024.

²⁹ Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/cadastro-publicacoes/public/consultas>. Acesso em 01/09/2025.

³⁰ *Royalties* devidos nos percentuais mínimos de 5%, a qual ainda é regulada pela Lei 7.990/1989, ou devidos em percentuais excedentes (10% e 15%), conforme estabelecido pelas Leis Federais nº 9.478/1997 e nº 12.351/2010, respectivamente.

compensação financeira (indenização) pela exploração de petróleo e gás natural, a teor da parte final do §1º do art. 20 da Constituição Federal;

II.2 - As receitas de participações especiais, decorrentes ou não da Lei Federal nº 12.858/2013, não se submetem à vedação prevista no art. 8º, caput da Lei Federal nº 7.990/1989, em virtude de inexistência de expressa previsão legal, além de sua natureza jurídica de participação dos resultados da exploração de petróleo e gás natural, a teor da parte inicial do §1º do art. 20 da Constituição Federal;

Vale destacar, ainda, que o tema já havia sido discutido nos autos do Processo TCE-RJ nº 208.708-6/22³¹, referente às Contas de Governo do Município de Cabo Frio do exercício de 2021, no qual esta Corte entendeu que as vedações impostas pelo art. 8º, *caput*, da Lei Federal nº 7.990/1989 não incidem sobre as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/1997, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, na mesma linha defendida pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2027/2019 – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

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

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

[...]

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

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

³¹ Acórdão TCE-RJ nº 154.388/2022 – PLEN, Voto de minha autoria, relatado em Sessão Plenária de 05/10/2022.

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

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

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

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

No entanto, naqueles autos (Proc. TCE-RJ nº 208.656-9/2023), corroborei a alegação do Corpo Instrutivo de que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) ainda não observam o controle adequado sobre a segregação da vinculação das espécies de *royalties* e participações especiais, o que tem o condão de prejudicar ou mesmo inviabilizar a operacionalização das atividades pelos jurisdicionados e o fiel cumprimento ao aludido *decisum*.

Ante o exposto, mesmo considerando que o Corpo Técnico não fez menção expressa em sua análise quanto ao recente entendimento que distingue a natureza jurídica das duas espécies de participações governamentais (R&PE), reputo que os fatos devem ser examinados de forma mais conservadora no presente, tendo em vista que o repasse dos recursos de *royalties* e participações especiais aos municípios, decorrentes ou não da Lei Federal nº 12.858/2013, não observa a designação de fontes de recursos distintas – isto é, os recursos não são transferidos aos municípios distinguindo-se as parcelas de *royalties* das participações especiais –, o que dificulta o controle exercido por este Tribunal e a transparência da adequada utilização dos recursos em questão, sobretudo em face das vedações impostas pelo art. 8º, *caput* da Lei Federal nº 7.990/1989, excetuadas as hipóteses previstas nos §§1º e 2º do mesmo artigo – **frisa-se: aplicáveis tão somente à espécie de *royalties stricto sensu*** – a teor das legislações vigentes.

Isto posto, será incluída em meu voto **comunicação** ao Chefe do Poder Executivo para ciência quanto ao conteúdo do Prejulgado de Consulta nº 23/2024³², adicionando o reforço de que é recomendável que os recursos decorrentes de *royalties* e participações especiais devam ser preferencialmente destinados a programas de infraestrutura social.

Feitos tais esclarecimentos, as receitas de *royalties* e participações especiais realizadas no exercício de 2024 se apresentaram da seguinte forma:

Receitas de <i>Royalties</i> e Participações Especiais (PE)			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			728.357.502,54
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		546.953,94	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		727.810.548,60	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	112.768.748,85		
Royalties pelo excedente da produção	410.734.838,61		
Participação especial	57.977.234,85		
Fundo Especial do Petróleo	2.396.843,39		
Compensação Financeira Lei 12.858/13	143.932.882,90		
II – Transferência do Estado			39.867.815,85
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			768.225.318,39
V – Aplicações financeiras			7.747.872,21
VI – Total das receitas (IV + V)			775.973.190,60

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça - 139, e Relatório Município Royalties – Peça 161.

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

Já as despesas custeadas com tais recursos foram assim resumidas pelo Corpo Instrutivo, tomadas a partir de informações declaradas pelo gestor:

Despesas Custeadas com Recursos de Compensações Financeiras		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		803.609.986,32
Pessoal e encargos	129.769.074,18	
Juros e encargos da dívida	6.141.973,21	
Outras despesas correntes	667.698.938,93	
II - Despesas de capital		58.185.941,43
Investimentos	24.368.031,68	
Inversões financeiras	0,00	

³² Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/cadastro-publicacoes/public/consultas>. Acesso em 01/09/2025.

Amortização da dívida	33.817.909,75	
III - Total das despesas (I + II)		861.795.927,75

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 145, fls. 145 e documentação contábil comprobatória – Peça – 100.

Tendo em vista o apresentado, o Corpo Instrutivo apontou que, da análise das informações constantes dos autos, o Município **aplicou** recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas, considerando as informações a seguir:

Pagamento realizado no quadro permanente de pessoal (A)	129.769.074,18
Exceção:	
Pagamento referente a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público – sem substituição de servidores (Processo TCERJ n.º 214.567-3/2018) (B)	0,00
Pagamento a profissionais de educação em efetivo exercício com recursos de Royalties das Leis 7.990/89 e 9.478/97 - Processo TCE-RJ n.º 209.133-2/22 (C)	0,00
Pagamento a profissionais da área de educação com recursos da Lei n.º 12.858/13 - Fonte 573 (D)	0,00
Pagamento com recursos de participação especial (Processo TCE-RJ n.º 208.708-6/22) – art. 50 da Lei n.º 9.478/97 (E)	0,00
Total de pagamento realizado com pessoal em desacordo ao art. 8º Lei n.º 7990/89 (F) = (A) – (B + C + D + E)	129.769.074,18

Pagamento de dívidas (G)	39.959.882,96
Exceção:	
Pagamento de dívida junto a união (H)	0,00
Pagamento com recursos de participação especial (Processo TCE-RJ n.º 208.708-6/22) – art. 50 da Lei n.º 9.478/97 (I)	0,00
Pagamento de Precatórios – Municípios inseridos em Regime Especial (Processo TCE-RJ n.º 244.127-7/19 (J)	0,00
Total de pagamento em dívida realizado em desacordo ao art. 8º Lei n.º 7990/89 (L) = (G) – (H+I+J)	39.959.882,96

Fonte: Documentação contábil referente às Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça - 100.

Ocorre que, como muito bem ressaltado pelo Corpo Instrutivo, foi celebrado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) entre este Tribunal de Contas e o Município de Campos dos Goytacazes (Processo TCE-RJ n.º 229.902-3/21), publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 14/02/2022, cujo objeto é a ampliação do prazo para conformação da utilização das receitas provenientes das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração financeira de petróleo ou gás natural ao disposto no art. 8º, *caput* da Lei Federal nº 7.990/1989.

O TAG firmado estabeleceu um cronograma em que o Município se comprometeu a regularizar gradativamente a aplicação dos recursos em função das vedações impostas na legislação, a seguir reproduzido, nos termos da Cláusula Segunda – nº 2.1:

a) exercício de 2021: a não observância das vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89 não levará à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas

de governo de Prefeito, devendo ficar registrada, na hipótese de não acolhimento das justificativas, como irregularidade, consignando-se, também, o acordo assumido para a regularização nos exercícios seguintes, de 2022 a 2025;

b) exercício de 2022: a não observância das vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89, até o **limite de 75%** do valor total dos recursos, não levará à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo de Prefeito, devendo ficar registrada, na hipótese de não acolhimento das justificativas, como irregularidade, consignando-se, também, o acordo assumido para a regularização nos exercícios seguintes, de 2023 a 2025 (**grifamos**);

c) exercício de 2023: a não observância das vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89, até o **limite de 50%** do valor total dos recursos, não levará à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo de Prefeito, devendo ficar registrada, na hipótese de não acolhimento das justificativas, como irregularidade, consignando-se, também, o acordo assumido para a regularização nos exercícios seguintes, de 2024 e 2025;

d) exercício de 2024: a não observância das vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89, até o limite de 25% do valor total dos recursos, não levará à emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo de Prefeito, devendo ficar registrada, na hipótese de não acolhimento das justificativas, como irregularidade, consignando-se, também, o acordo assumido para a regularização no exercício seguinte;

e) a partir do exercício de 2025: as vedações constantes no artigo 8º da Lei 7.990/89 devem ser fielmente observadas.

À luz do exposto, a Especializada procedeu à devida apuração, conforme quadro a seguir:

Descrição	Valor –R\$
Despesas em desconformidade com o art. 8º da Lei n.º 7.990/89 (A)	169.728.957,14
Total das receitas de compensações financeiras (B)	775.973.190,60
Percentual (A/B x 100)	21,87%

Fonte: quadro das receitas de compensações financeiras (tópico 9.1.1.1) e quadro das despesas com pessoal e dívida (tópico 9.1.1.2).

Dessa forma, o Corpo Instrutivo concluiu pela não observância das vedações constantes no art. 8º, *caput* da Lei Federal nº 7.990/1989, uma vez que aplicou **21,87%** do valor total dos recursos, abaixo, portanto, do limite estabelecido no supramencionado TAG para o exercício de 2024 (**25%**), o que tem o condão de afastar a irregularidade no caso concreto analisado.

No entanto, considerando que o Município recebeu ao menos R\$ 57.977.234,85 a título de receitas de participações especiais – as quais não se submetem à vedação prevista no art. 8º, *caput* da

Lei Federal nº 7.990/1989, nos termos do Acórdão nº 18.263/24 - PLEN³³, referente ao Prejulgado de Consulta nº 23/2024 desta Corte –, verifica-se que o montante supostamente aplicado com recursos de *royalties* (*stricto sensu*) em desacordo com a legislação em referência montou em R\$ 111.751.722,29³⁴, representado pela diferença entre o total apurado pelo Corpo Técnico (R\$ 169.728.957,14) e as receitas de participações especiais (R\$ 57.977.234,85).

Cotejando-se esse valor aplicado supostamente em desacordo com as vedações do art. 8º, *caput* da Lei Federal nº 7.990/1989 (R\$ 111.751.722,29) em relação ao total das receitas de participações governamentais, líquido das receitas de participações especiais (R\$ 717.995.955,75³⁵), apura-se o percentual menor na ordem de 15,56%, mantido em patamar aquém do estabelecido no TAG, motivo pelo qual acompanho as conclusões detidas pela Especializada, com os ajustes de fundamentação e cálculo ora consignados, de modo que o fato não será considerado irregularidade no mérito das presentes contas de governo.

Ademais, a instrução verificou no documento constante à peça nº 102 que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do RPPS.

Ainda quanto ao tema, a Lei Federal nº 12.858/2013 dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal.

Ressalta-se que as receitas de *royalties* e participações especiais oriundas de contratos de exploração de petróleo e gás natural da produção marinha, assinados a partir de 03/12/2012, previstas no inciso II do art. 2º da Lei Federal nº 12.858/2013, deverão ser aplicadas nas proporções de **75%** na área de educação e **25%** na área de saúde, conforme § 3º, art. 2º da mesma legislação, salientando-se que esses recursos devem ser aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal em manutenção e desenvolvimento de ensino e ações e serviços públicos de saúde, respectivamente.

³³ Processo TCE-RJ nº 208.656-9/2023. Voto de minha autoria, relatado na Sessão Plenária de 17/04/2024.

³⁴ R\$ 111.751.722,29 = (R\$ 129.769.074,18 + R\$ 39.959.882,96) - 57.977.234,85.

³⁵ Total de receitas de compensações R\$ 775.751.722,29 - R\$ 57.977.234,85 = R\$ 717.995.955,75.

De acordo com a Especializada, o Ente recebeu R\$ 143.932.882,90 a título de recursos previstos na Lei Federal nº 12.858/2013, tendo sua aplicação ocorrido da seguinte maneira:

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 A)	143.932.882,90
DESPESAS COM SAÚDE	
(B) Parcela a ser aplicada na Saúde – 25,00% (A x 0,25)	35.983.220,73
(C) Despesas Pagas no exercício	37.717.462,45
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	63.638,80
(E) Total das despesas consideradas em saúde (C + D)	37.781.101,25
(F) Percentual dos recursos aplicado em saúde (E/A)	26,25%
(G) Recursos da Lei destinados à Saúde não aplicados no exercício (B – E)	-1.797.880,53
(H) Rendimento de Aplicação Financeira (Tópico 9.1.2 - Linha C)	166.007,57
(I) Total recursos não aplicados (G + H)	-1.631.872,96
DESPESAS COM EDUCAÇÃO	
(B) Parcela a ser aplicada na Educação – 75,00% (A x 0,75)	107.949.662,18
(C) Despesas Pagas no exercício	119.640.825,92
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	19.080.126,65
(E) Total das despesas consideradas em educação (C + D)	138.720.952,57
(F) Percentual dos recursos aplicado em educação (E/A)	96,38%
(G) Recursos destinados à Educação não aplicados no exercício (B – E)	-30.771.290,40
(H) Rendimento de Aplicação Financeira (Tópico 9.1.2 - Linha F)	4.388.112,86
(I) Total recursos não aplicados (G + H)	-26.383.177,54

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça - 103 e documentação contábil comprobatória – Peça - 104 e Balancete contábil dos recursos de *Royalties* da Lei Federal 12.858/13 - (Pré-sal) - Peça - 105.

Observa-se que o Poder Executivo aplicou **26,25%** dos recursos dos *royalties* e participações especiais previstos na saúde e **96,38%** na educação, atendendo integralmente o disposto no § 3º, art. 2º da Lei Federal nº 12.858/2013.

No que tange ao saldo da disponibilidade de recursos recebidos pelo Município oriundos da Lei Federal nº 12.858/2013, assim sintetizou a análise técnica:

Em R\$

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - SAÚDE	
(A) Parcela não empenhada no exercício	-1.631.872,95
(B) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores (Parcelas não empenhadas)	2.608.609,74
(C) Restos a pagar cancelados no exercício	539.199,29
(D) Total de recursos a aplicar nos exercícios seguintes (A + B + C)	1.515.936,08
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	1.635.405,14
(F) Resultado apurado (E - D)	119.469,06

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - EDUCAÇÃO	
(A) Parcela não empenhada no exercício	-26.383.177,53
(B) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores (Parcelas não empenhadas)	34.862.258,20
(C) Restos a pagar cancelados no exercício	0,00
(D) Total de recursos a aplicar nos exercícios seguintes (A + B + C)	8.479.080,67
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	9.938.144,44
(F) Resultado apurado (E - D)	1.459.063,77

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça - 103 e documentação contábil comprobatória – Peça - 104 e Balancete contábil dos recursos de *Royalties* da Lei Federal 12.858/13 - (Pré-sal) - Peça - 105.

Nota 1 (linha A – Saúde): O valor negativo evidenciado corresponde ao montante aplicado acima das receitas destinadas às despesas com saúde, 25%

Nota 2 (linha A – Educação): O valor negativo evidenciado corresponde ao montante aplicado acima das receitas destinadas às despesas com educação, 75%.

Nota 3 (Linha B): composição dos recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores, conforme apuração contida no processo Prestações de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 213.106-3/2024). Ressalta-se que foram considerados como “recursos não aplicados” apenas os saldos que deixaram de ser empenhados nos exercícios de referência, a fim de evitar distorção na apuração, uma vez que eventuais valores empenhados e não liquidados e/ou pagos (restos a pagar) podem estar evidenciados no passivo financeiro do Balancete, reduzindo os recursos disponíveis, a despeito de não terem sido computados como despesa aplicada nos respectivos exercícios.

Nota 4 (Linha C): o cancelamento de Restos a Pagar afeta o montante classificado como recursos não aplicados de exercícios anteriores apurado no processo de Prestações de Contas de Governo de 2023 (Processo TCE-RJ n.º 213106-3/2024). De modo a compensar esse impacto, o valor cancelado será incorporado ao total a ser aplicado nos exercícios seguintes.

Sendo assim, observa-se que as contas relacionadas aos recursos da Lei Federal nº 12.858/2013, saúde (25%) e educação (75%), **apresentaram saldos suficientes**, respectivamente nos totais de R\$ 1.635.405,14 - saúde (25%) e R\$ 9.938.144,44 - educação (75%), para cobrir os montantes dos recursos não aplicados até exercício, nos termos que dispõe o § 3º do art. 2º da aludida legislação.

Quanto às implicações da aferição de suficiências (ou insuficiências) de caixa na conta dos recursos oriundos da Lei Federal nº 12.858/2013 sobre o parecer prévio a ser emitido por esta Corte nas contas da municipalidade, importa destacar que por meio do Acórdão 82.461/2024 – PLEN³⁶ o Plenário decidiu que eventual insuficiência de caixa poderia ser considerada como irregularidade a partir das prestações de contas de governo municipais do exercício de 2026, encaminhadas em 2027.

³⁶ Proc. TCE-RJ nº 210.331-9/24, Prestação de Contas de Governo Municipal de Paty dos Alferes de 2023, Sessão Plenária de 04/12/2024. Voto proferido pela eminente Conselheira Andréa Siqueira Martins.

No entanto, em momento superveniente, este Tribunal de Contas recebeu o despacho assinado pelo Exmo. Ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal (STF) no bojo da ADI 6277-RJ, que deferiu o pleito do governador do Estado do Rio de Janeiro na Petição STF nº 73.563/2025, o qual buscou cientificar esta Corte e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para que aguardem o julgamento de mérito daquela ação, antes de adoção das medidas administrativas ou judiciais sob a esfera de suas competências o que concerne à análise de mérito da aplicação dos recursos financeiros nas fontes vinculadas à Lei Federal nº 12.858/2013.

Sendo assim, reputo necessário incluir **comunicação** ao atual Prefeito com alerta para o fato de que a existência de eventuais recursos não aplicados da Lei Federal nº 12.858/2013, identificados nas contas de governo municipais referentes ao exercício de 2026, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2027, sem a correspondente disponibilidade de caixa, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, no caso de ser declarada a constitucionalidade da matéria, quando do julgamento de mérito da ADI 6277-RJ.

Por fim, a Lei Federal nº 13.885/2019 estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o art. 1º, § 2º da Lei Federal nº 12.276/2010, que trata da cessão onerosa à Petrobras em áreas não concedidas localizadas no horizonte geológico denominado pré-sal.

No que tange à aplicação dos recursos oriundos da aludida Lei, a Especializada salientou que **não houve** arrecadação pelo Município no exercício, conforme informações extraídas do sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível - ANP (peça nº 161).

Ademais, a instrução apontou que, segundo o Modelo 7 – Aplicação de Recursos da Cessão Onerosa (peça nº 111), o Poder Executivo **aplicou** recursos no exercício de 2024 em investimentos, na ordem de R\$ 1.558.748,99, os quais foram suportados pelo saldo a aplicar oriundo de exercícios anteriores de R\$ 2.219.343,51.

7.2. SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os RPPS devem ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o art. 40, *caput*, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, além do art. 1º, *caput*, da Lei Federal nº 9.717/1998.

Nessa toada, tenho buscado abordar, desde as contas de governo relativas ao exercício de 2021, analisadas em 2022, o exame do equilíbrio financeiro sobre a ótica previdenciária, ou seja, em conjunto com o equilíbrio atuarial.

Sobre o tema, se pronunciou a Secretaria de Previdência no seguinte sentido³⁷:

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

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

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

Conforme se depreende, a busca do gestor na área previdenciária deve ser a preservação do equilíbrio financeiro e, **de maneira indissociável**, do equilíbrio atuarial. Por óbvio, é plenamente possível que o RPPS apresente no exercício um montante de despesas previdenciárias orçamentárias maiores do que as receitas orçamentárias arrecadadas, sobretudo quando o RPPS apresentar uma

³⁷ Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME, fls. 4. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas-tecnicas>. Acesso em 01/09/2025.

massa mais madura de beneficiários, o que não necessariamente se traduz em impropriedade, como nos casos de entes que apresentem déficit atuarial e, dessa forma, as insuficiências financeiras devem ser cobertas pelo ente³⁸, bem como nos casos de ente equilibrado atuarialmente em que o déficit financeiro é tecnicamente suprido por meio do resgate da carteira de investimentos do RPPS.

Para tanto, o estudo técnico de avaliação desenvolvido por atuário se materializa na definição do plano de custeio que estima os recursos necessários, a fim de garantir os pagamentos de benefícios para o plano, dividido entre **contribuições normais e suplementares** que, de acordo com art. 2º da Portaria MTP nº 1.467/2022, possuem as seguintes definições:

XXIV - **contribuições normais**: as contribuições do ente e dos segurados e beneficiários destinadas à cobertura do **custo normal** do plano de benefícios, e as contribuições dos aposentados e pensionistas, inclusive em decorrência da ampliação da base de cálculo para o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões por morte que supere o valor a partir do salário mínimo;

XXV - **contribuições suplementares**: as contribuições a cargo do ente destinadas à cobertura do **custo suplementar**, que corresponde às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, **referentes ao tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit e outras finalidades para o equilíbrio do regime não incluídas nas contribuições normais**; [grifos produzidos]

Grosso modo, ao passo que o **custo normal** (contribuições patronais e dos servidores ativos, basicamente) se relaciona com a necessidade de recursos financeiros para fazer frente aos benefícios a conceder (benefícios projetados para servidor ainda em atividade), o **custo suplementar** objetiva recompor as reservas de recursos financeiros que já deveriam estar constituídas na data de avaliação atuarial.

Ainda quanto ao **custo suplementar**, caso os recursos acumulados pelo RPPS não sejam suficientes para cobrir tanto a provisão matemática de benefícios já concedidos (aposentados e pensionistas) quanto a provisão matemática de benefícios a conceder – relacionados com o direito já acumulado pelo servidor ainda em atividade (servidor ativo) em relação ao tempo de contribuição já

³⁸ Neste sentido, como se observa no art. 2, §1º da Lei Federal nº 9.717/98, os entes federativos são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras (leia-se: déficit financeiro) do respectivo RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

incorrido – tem-se déficit atuarial a ser equacionado (ou em fase de equacionamento), o que ocorre na grande maioria desses regimes no Brasil.

Todavia, é absolutamente provável e esperado que o RPPS que apresenta custo suplementar sobre a **massa de benefícios já concedidos** também apure déficit financeiro no exercício e, desta forma, as insuficiências de recursos necessários ao pagamento desses benefícios, mesmo após a adoção efetiva de medidas destinadas ao equacionamento do déficit atuarial, deverão ser cobertas pelo Tesouro do ente, nos termos do art. 2º, §1º da Lei Federal nº 9.717/1998, **sob pena de restar configurada a descapitalização do RPPS.**

Assim, caso a avaliação atuarial aponte déficit atuarial do RPPS em capitalização, deve o gestor adotar as seguintes medidas para seu equacionamento, definidas pela Portaria MTP nº 1.467/2022:

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e

IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

§ 1º Complementarmente às medidas previstas no caput, devem ser adotadas providências para o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e para a melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do regime e identificação e controle dos riscos atuariais. [...]

Além disso, recente julgado deste Tribunal aprovou a Nota Técnica nº 07/2023³⁹, a qual busca orientar os gestores municipais nos casos em que o Fundo em Capitalização do RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das provisões matemáticas dos benefícios concedidos, nos seguintes termos:

1. Nos casos em que o **Fundo em Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS** não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC), deverá ser observado o seguinte:

³⁹ Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/nota-tecnica>. Acesso em 01/09/2025.

- a) Apenas as receitas decorrentes das contribuições dos próprios inativos e pensionistas e das compensações previdenciárias poderão ser utilizadas para pagamento de beneficiários;
- b) O RPPS deverá calcular a insuficiência financeira, considerando como receitas previdenciárias somente as contribuições dos aposentados e pensionistas e a compensação financeira entre os regimes previdenciários (COMPREV);
- c) O ente federativo deverá efetuar aportes financeiros para cobrir a insuficiência financeira calculada pelo RPPS, nos moldes desta Nota Técnica;
- d) O RPPS deverá capitalizar, em sua totalidade, os recursos advindos das contribuições previdenciárias (patronal e dos ativos), dos termos de 7/3 parcelamentos, dos rendimentos derivados das aplicações financeiras e de outras rendas destinadas a capitalização do sistema previdenciário, enquanto perdurar a condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefício concedido; e [...]

Note-se que a edição da aludida Nota Técnica por este Tribunal se deu no contexto aduzido pela Especializada de Previdência (CAD-Previdência), que reportou um índice significativo de entes em situação de desequilíbrio financeiro e atuarial operando, na prática, em regime de caixa (repartição simples).

Dessa forma, a norma deve ser entendida como um marco legal que representa legítimo *trade-off* entre manter o RPPS operando em regime de repartição simples ou buscar a efetiva capitalização progressiva do plano previdenciário, à luz das normas gerais previdenciárias vigentes e do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, insculpido no *caput* do art. 40 da Carta Magna.

Ante o exposto, sob o aspecto do **equilíbrio financeiro e atuarial**, a Especializada ressaltou que o RPPS municipal em análise é constituído apenas do Fundo em Capitalização, no que apurou **um resultado negativo** ao adotar a metodologia de equivalência de supostos ativos garantidores de benefícios previdenciários com a provisão matemática de benefícios concedidos, dispostos no Relatório de Avaliação Atuarial na data focal de 31/12/2023, isto é, ao final do exercício anterior às contas em tela:

Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário)	
Descrição	Valor (R\$)
(A) Ativos Garantidores	1.042.218.733,85
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	2.860.061.677,03
(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) – (B)	-1.817.842.943,18

Fonte: – Relatório de Avaliação Atuarial – Peça - 143.

[1] Os ativos garantidores são representados pelo somatório do patrimônio do plano (R\$ 705.155.825,04) e o valor presente dos acordos de parcelamento (R\$ 337.062.908,81), demonstrados no Relatório de Avaliação Atuarial.

Adicionalmente, o Corpo Instrutivo demonstrou a execução orçamentária do exercício, considerando apenas as receitas vinculadas à massa de inativos e pensionistas (contribuições de aposentados, pensionistas e compensação previdenciária) e as despesas previdenciárias executadas no exercício de 2024, o que reforçou a existência de desequilíbrio no RPPS municipal, o que importa dizer que estão sendo utilizadas reservas dos servidores ativos, que deveriam estar capitalizadas com vistas ao pagamento de aposentados e pensionistas no futuro, em desconformidade com o art. 9º, §1º da EC nº 103/2019 c/c Lei Federal nº 9.717/1998:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Receitas previdenciárias do exercício – Segurados com benefícios já concedidos (Contribuição de aposentados, de pensionistas e Compensação Previdenciária)	13.551.889,96
(B) Despesas previdenciárias do exercício	306.334.905,74
(C) Déficit Financeiro do exercício (A) - (B)	-292.783.015,78
(D) Aporte para Insuficiência Financeira do exercício	0,00
(E) Resultado Financeiro (D) + (C)	-292.783.015,78

Fonte: Banco de dados – CAD Previdência, Peça 174.

Muito embora não tenha sido expressamente consignado na instrução técnica é importante salientar que a metodologia adotada pelo Corpo Técnico no presente mostra-se alinhada com a aludida Nota Técnica nº 07/2023, que prioriza a análise do equilíbrio financeiro associado à lógica do equilíbrio atuarial, portanto, de forma inseparável.

O fato, portanto, foi considerado pela Especializada como **Ressalva** e **Determinação**, o que acolho em meu voto.

No que concerne ao resultado atuarial do RPPS apurado com data-focal de 31/12/2023, o Corpo Técnico assim concluiu:

Conforme evidenciado no relatório data-base dezembro/2023, o Município possui um **déficit atuarial**. Diante disso, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (Peça 119) informando as medidas que teriam sido adotadas para o equacionamento do referido déficit a saber:

Sanção da Lei Complementar n.º41, de 20 de dezembro de 2024 – Aprova a consolidação das leis que regulamentam o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campos dos Goytacazes - PREVICAMPOS, com as devidas adequações e outras providências.

Entretanto, os artigos 60 e seguintes da norma municipal estabelecem o plano de custeio do RPPS, cujas alíquotas encontram-se de acordo com o relatório

de avaliação atuarial data-focal 31/12/2023 (peça 143, fls.17/22), necessárias à manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro. Em nenhum momento se reporta ao plano de amortização do déficit atuarial, calculado em R\$4.570.481.796,27, proposto na avaliação atuarial em comento, o qual deve ser aprovado por lei, consoante previsão do art. 56 da Portaria MTP n.º 1.467/22.

Conclui-se, desta forma, que o Poder Executivo **não encaminhou** declaração informando as medidas que estariam sendo adotadas para o equacionamento do referido déficit.

A ausência desta declaração será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 9**.

Ademais, o Corpo Instrutivo ressaltou que, diante desse cenário deficitário, o Município adotou a alíquota de contribuição uniforme dos seus segurados no patamar de 14%, a teor dos critérios definidos pelo art. 9º da EC nº 103/2019.

Sendo assim, não só acompanho a **Ressalva** sugerida pelas instâncias técnicas como reforço que o elevado nível de déficit atuarial enfrentado pelo Município reflete uma situação de difícil equacionamento com potencial de forte impacto nas contas do Tesouro do ente federativo, já que a ausência de uma solução efetiva no presente para um problema estrutural com origem no passado pode provocar um desajuste orçamentário da contas públicas, transferindo esse problema para gerações futuras, em proporções muito maiores e mais graves.

Ainda em relação às avaliações atuariais, recente julgado desta Corte de Contas aprovou a Deliberação TCE-RJ nº 357/2025, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade de que sejam encaminhados documentos mínimos a acompanhar as referidas avaliações quando submetidas para exame nas Contas de Governo.

O referido normativo estabelece, em seu art. 3º, que a inconformidade ou a omissão no encaminhamento dos documentos poderá ser objeto de análise tanto nas Prestações de Contas de Governo quanto nas de Gestão dos RPPS, nos seguintes termos:

Art. 3º. A inconformidade ou a omissão no encaminhamento dos documentos de que trata o artigo 1º pelo ente federativo se caracterizará como não demonstração da adoção de medidas objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e poderá ser objeto de análise nas Prestações de Contas de Governo e de Gestão dos RPPS.

Ademais, o art. 5º da mencionada Deliberação definiu que a exigência quanto aos elementos mínimos deverá ser obrigatoriamente observada a partir da avaliação atuarial posicionada em 31/12/2026, relativa ao exercício de 2027.

Nesse sentido, incluo em meu voto **comunicação** ao atual gestor, para que tome ciência acerca do teor da Deliberação TCE-RJ nº 357/2025, salientando que seu cumprimento será objeto de verificação a partir das Prestações de Contas de Governo e de Gestão dos RPPS referentes ao exercício de 2027.

Quanto às contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, concluiu a Especializada que o Poder Executivo **efetuou de forma integral** o repasse das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal, não contrariando o disposto no inciso II, do art. 1º, da Lei Federal nº 9.717/1998, conforme quadro a seguir:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Valor que Deixou de Ser Repassado
Do Servidor	97.051.052,22	97.052.142,88	0,00
Patronal	137.936.129,07	137.937.335,74	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – Peça - Peça 145, fls. 155/156.

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

No que se refere aos parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS, ficou demonstrado, por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - Cadprev (peça nº 178), que o Poder Executivo efetuou, **em sua integralidade**, os pagamentos devidos no exercício, bem como os termos de parcelamentos foram devidamente registrados no aludido sistema.

O quadro a seguir, expõe de forma resumida, o montante devido e os valores pagos no exercício, de modo que fundamentou a conclusão do Corpo Instrutivo que o Poder Executivo **efetuou** os pagamentos devidos no exercício decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS:

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)
119/2018	31/01/2018	40.435.299,10	2.426.118,00	3.639.177,00	0,00
120/2018	31/01/2018	29.651.060,61	1.779.063,60	2.668.595,40	0,00
121/2018	31/01/2018	98.632.351,70	5.917.941,12	7.890.588,16	0,00

122/2018	31/01/2018	330.940,07	19.856,40	24.820,50	0,00
123/2018	31/01/2018	16.043.299,44	962.598,00	1.443.897,00	0,00
124/2018	31/01/2018	32.715.090,62	1.962.905,40	2.780.782,65	0,00
125/2018	31/01/2018	511.002,64	30.660,12	43.435,17	0,00
126/2018	31/01/2018	24.808.918,58	1.488.535,08	2.232.802,62	0,00
127/2018	31/01/2018	71.670.748,32	4.300.244,88	5.375.306,10	0,00
887/2019	04/12/2019	5.546.562,78	332.793,72	499.190,58	0,00
888/2019	05/12/2019	4.913.951,08	294.837,12	442.255,68	0,00
889/2019	04/12/2019	643.712,83	386.227,68	611.527,16	0,00
890/2019	05/12/2019	5.567.181,95	334.030,92	612.390,02	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – Peça - Peça 145, fls. 153/154.

Sobre esse aspecto, apenas ressalto que, quanto aos Termos de Parcelamento nº 887/2019 ao nº 890/2019, a situação atual no sistema Cadprev⁴⁰ demonstra que os mesmos estão “*aguardando análise*” do órgão regulador federal, em detrimento dos outros ajustes discriminados na tabela precedente, que já foram “*aceitos*”.

Quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), apontou a Especializada, após consulta realizada no sítio eletrônico Cadprev (peças nºs 163 a 165), que o Município se encontrava em **situação regular** com os critérios da Lei Federal nº 9.717/1998. Contudo, foi ressaltado que o documento foi obtido com base em **decisão judicial**, o que ensejou a proposta por ressalva.

Sobre esse mister, ressalto que o CRP, instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/2001, é um atestado fornecido pelo Ministério da Previdência Social de que o Ente federativo instituidor de RPPS cumpre os critérios e exigências estabelecidos na Lei Federal nº 9.717/1998, nos termos do art. 9º, inciso IV da aludida lei. Ademais, o Ente está sujeito às vedações previstas no art. 7º²⁹ da mesma lei, as quais, em caso de descumprimento, restringem o acesso a transferências voluntárias e convênios, afetando indiretamente a execução de outras políticas públicas relevantes à coletividade, além da própria previdência dos servidores.

Neste ponto, o Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário nº 1007271 RG (Tema 968 da Repercussão Geral), cujo Acórdão foi publicado em 13/11/2017, reconhecendo o tema como repercussão geral (Tema 968), delimitou a controvérsia sobre a competência da União para

⁴⁰ Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/parc/consultarACPARC.xhtml>. Acesso em: 01/09/2025.

editar normas gerais em matéria previdenciária, inclusive de caráter sancionatório, relacionadas ao descumprimento da Lei Federal nº 9.717/1998 pelos demais entes federados.

Em um primeiro momento, o STF⁴¹ considerava que a União extrapolava os limites de sua competência legislativa ao prever sanções em caso de descumprimento da Lei Federal nº 9.718/1998, entendendo pela inconstitucionalidade incidental de dispositivos que criavam deveres aos estados-membros e vinculavam consequências restritivas ao descumprimento dessas normas.

Todavia, em julgamento mais recente, concluído em 16/12/2024, no âmbito do próprio RE 1007271 (Tema 968⁴²), o Plenário do STF fixou tese em repercussão geral reconhecendo a constitucionalidade da previsão legal de sanções impostas pela União na Lei Federal nº 9.717/1998 ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos RPPS, oportunidade em que firmou entendimento de que tais medidas inserem-se na competência da União para editar normas gerais em matéria previdenciária, reforçando a governança, a transparência e a sustentabilidade atuarial dos RPPS.

Os critérios exigidos para fins de emissão do CRP são definidos e analisados pelo Ministério da Previdência Social, os quais foram previstos na Portaria MPS nº 204/2008, posteriormente revogada pela Portaria MTP nº 1.467/2022. Muitos deles são de competência do Chefe do Poder Executivo, a

⁴¹ Precedentes: RE 891.278, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 12/08/2015; RE 874.058, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 13/11/2015; RE 936.936, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 29/02/2016; RE 886.594, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 16/02/2016; e RE 898.967, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 30/11/2015.

⁴² Julgado mérito de tema com repercussão geral:

“Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 968 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário e fixou as seguintes teses: “1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime”. Tudo nos termos do voto do Ministro Flávio Dino (Redator para o acórdão), vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Luiz Fux. Nesta assentada o Ministro Dias Toffoli reajustou seu voto para acompanhar o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 6.12.2024 a 13.12.2024.”

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5082568>. Acesso em: 01/09/2025.

exemplo de repasse integral dos valores devidos ao RPPS, enquanto outros critérios são exigidos do Gestor do RPPS.

No caso concreto em análise, em consulta ao extrato de irregularidades disponível no sítio eletrônico do Cadprev⁴³, é possível constatar que o Município se encontra em situação irregular em diversos critérios, a exemplo de: (i) Aplicações Financeiras Resol. CMN - Adequação DAIR e Política Investimentos (objeto de PAP); (ii) Requisitos para os dirigentes, membros titulares dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos do RPPS; (iii) Utilização dos recursos previdenciários (objeto de PAP) e (iv) Instituição do regime de previdência complementar - Aprovação da lei.

Diante dos fatos apurados pela instância técnica e considerando as vedações impostas pela Lei Federal nº 9.717/1998 com risco à estabilidade da execução de políticas públicas relevantes no âmbito municipal, acompanho a proposta técnica por **Ressalva e Determinação**, no que tange ao CRP ter sido emitido com base em decisão judicial.

7.3. REPASSE DE RECURSOS PARA O LEGISLATIVO

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

De acordo com análise do Corpo Instrutivo, observa-se que tanto o limite constitucional (R\$ 47.364.311,16) definido quanto o repasse realizado (R\$ 43.603.123,35) **foram respeitados**, tendo o Poder Executivo **cumprido** com as disposições contidas nos incisos I e III do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, respectivamente.

A Especializada ressaltou também o Prejulgado de Consulta nº 26/2023, oriundo do Acórdão TCE-RJ nº 57.168/23-PLENV⁴⁴, no qual o Plenário firmou entendimento de que as Receitas Patrimoniais

⁴³ Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>. Acesso em: 01/09/2025.

⁴⁴ Processo TCE-RJ nº 205.383-1/2022. Voto de autoria da eminente Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerrén, relatado em Sessão Plenária de 15/05/2023.

não integram a base de cálculo do duodécimo repassado pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais, uma vez que não decorrem da função arrecadadora dos entes federados e da consequente repartição de receitas (Federalismo Fiscal), preceito norteador do disposto no art.29-A, da CRFB.

No sentido defendido pelo Corpo Instrutivo, faz-se mister **comunicar** ao atual gestor para que tome ciência acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal para verificação do cumprimento do disposto no art. 29-A, § 2º, incisos I e III da CRFB no âmbito das prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2025, a serem apresentadas em 2026.

Além disso, a Especializada destacou a Emenda Constitucional nº 109/2021, que alterou a redação do art. 29-A da CRFB, 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.

Neste sentido, acompanho o Corpo Instrutivo quanto à proposta de **comunicação** ao atual Gestor, tendo em vista que o descumprimento do aludido dispositivo constitui irregularidade apta a ensejar Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas de Governo do Prefeito Municipal.

7.4. CONTROLE INTERNO

Após destacar a relevância do pronunciamento e da competência fiscalizatória dos sistemas de controle interno, o Corpo Instrutivo, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, sugere **comunicação** ao respectivo responsável para que tome ciência do exame realizado, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes com o objetivo de eliminar as falhas formais apontadas no decurso do próximo exercício.

Também apontou que o Órgão Central de Controle Interno deverá pronunciar-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva, com a apresentação de certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas.

Ocorre que o Certificado de Auditoria (Peça 124) apresentou opinião conclusiva e fundamentada pela regularidade das contas apresentadas, o que me faz afastar qualquer apontamento nesse sentido nas contas em tela.

7.4.1.DETERMINAÇÕES NAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO ANTERIOR

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

O Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno apresentou a seguinte situação, em relação às determinações exaradas, por esta Corte de Contas, na última prestação de contas de governo:

Situação	Quantidade	% em relação ao total
Cumprida	3	33,33%
Cumprida parcialmente	3	33,33%
Não cumprida	3	33,33%
Cumprimento dispensado	0	0,00%
Total	9	99,99%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações do TCE-RJ – Modelo 8 – Peça - 125.

O Corpo Instrutivo manifestou-se no sentido de que o Relatório de Acompanhamento das Determinações do TCE-RJ não apresentou, de forma satisfatória, informações acerca das ações e providências adotadas para o cumprimento das determinações exaradas nas Contas do exercício anterior, contudo relevou tal circunstância, ao considerar que a análise restou prejudicada diante da ausência de emissão de Parecer Prévio relativo às contas do exercício de 2023 até a conclusão de seu relatório.

7.4.2.CERTIFICADO DE AUDITORIA

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

Verifica-se que o Certificado de Auditoria (peça nº 124), emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do município, o qual se encontra a

7.5. RESULTADOS DAS AUDITORIAS SOBRE A GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Após contextualizar as auditorias da receita no âmbito desta Corte e sua importância na eficiência da gestão fiscal, a Especializada apontou as auditorias realizadas no município, elencando, posteriormente, os problemas encontrados ou ainda sem solução cujo saneamento deve ser objeto da atual gestão 2025/2028. Tais falhas se relacionam aos temas de gestão do crédito tributário, gestão do ISS e gestão dos impostos imobiliários (IPTU⁴⁵ e ITBI⁴⁶), cujo teor passam a integrar o presente voto, revelando-se despendida a transcrição.

Diante dos apontamentos da Especializada, acolho em meu voto a sugestão de emissão de **alerta** ao atual gestor de que, persistindo os problemas apurados em sede de auditorias, tratadas nos tópicos 10.1.1.2, 10.1.1.3 e 10.1.1.4 do relatório elaborado pelo Corpo Instrutivo (peça nº 175) e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão tratados no tópico 10.1.1.5 do referido relatório, até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

7.6. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A Especializada destacou, dentre as ações de fiscalização realizadas desde 2022, voltadas à verificação da adequação dos portais eletrônicos dos municípios às normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a transparência pública, aquela (Processo TCE-RJ nº 103.096-7/24) desenvolvida no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), instituído por meio do Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica nº 03/22, celebrado entre a Atricon e diversos Tribunais de Contas.

O referido programa, cujo objetivo é o incremento dos processos de transparência e de acesso às informações públicas, o fomento à participação social e a melhoria da gestão e da governança da

⁴⁵ Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana.

⁴⁶ Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis.

informação, consiste em um levantamento nacional do nível de transparência dos portais, por meio da verificação periódica do cumprimento de critérios definidos a partir da legislação aplicável ao tema.

Considerando a metodologia do PNTP, a Especializada constatou que o portal de transparência da Prefeitura obteve índice de transparência de **62,36%**, classificando-se no **nível intermediário**, nos seguintes termos:

O portal de transparência da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes foi submetido a 88 pontos de controle, sendo 11 essenciais, 59 obrigatórios e 18 recomendados, alcançando um índice de transparência de 62,36% classificando-se como nível Intermediário.

Verificou-se a não conformidade em 43 itens avaliados, sendo: 29 dos critérios obrigatórios; 14 dos critérios recomendados. O Município atendeu a todos os critérios essenciais.

Além disso, o Município de Campos dos Goytacazes não apresentou o atendimento integral de critérios das seguintes dimensões do PNTP: Acessibilidade, Contratos, Convênios e Transferências, Diárias, Emendas Parlamentares, Informações Institucionais, LGPD e Governo Digital, Licitações, Obras, Ouvidoria, Planejamento e Prestação de Contas, Receita, Recursos Humanos, Renúncia de Receita, Saúde e SIC.

Como já apontado, o não cumprimento dos critérios essenciais e obrigatórios representa a não divulgação de informações previstas na LRF, leis e atos normativos cogentes.

Diante dos apontamentos da Especializada, acolho em meu voto a sugestão de emissão de **alerta** ao atual gestor para que promova, no curso de seu mandato, a manutenção de seu portal de transparência, de modo a assegurar o atendimento contínuo dos critérios essenciais e a adequação aos critérios obrigatórios do PNTP, conforme matriz de avaliação do programa, e que, em caso de verificação futura de nível de transparência considerado inadequado, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

7.7. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL

À luz da Constituição Federal, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos estabelecidos pelo art. 1º, §1º da LRF.

Nesse mister, a LRF, em seu art. 48, dispõe que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser conferida ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Ademais, a temática ganhou mais força com a edição da chamada Lei do Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527/2011 – a qual representa um marco jurídico da transparência da gestão pública, sendo o sigilo uma medida de exceção que precisa ser justificada e pode ser objeto de debate.

Nesse cenário, com o intuito de verificar se o município assegurou a transparência da gestão fiscal, preconizada no artigo 48 da LRF, o Corpo Instrutivo verificou em sede de análise quanto à divulgação em meios eletrônicos de acesso público das informações a seguir discriminadas, de acordo com o informado na relação acostada à peça nº 127:

Informação	Disponibilizada/Não Disponibilizada
Lei do Plano Plurianual – PPA e anexos	Abordado no tópico 10.1.2
Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO e anexos	Abordado no tópico 10.1.2
Lei dos Orçamentos Anuais – LOA e anexos	Abordado no tópico 10.1.2
Leis autorizativas específicas de abertura de créditos adicionais	Disponibilizado
Decretos de abertura de créditos adicionais	Disponibilizado
Decreto municipal que declarou situação caracterizada de estado de calamidade pública (no caso de abertura de créditos adicionais extraordinários)	Não aplicável (1)
Balanços e Demonstrativos Contábeis da execução orçamentária	Abordado no tópico 10.1.2
Atas das Audiências Públicas das Metas Fiscais e da Saúde e os respectivos comprovantes de chamamento	Disponibilizado
Pareceres dos Conselhos do Fundeb e da Saúde	Disponibilizado (3)
Pareceres Prévios emitidos nas Contas de Governo Municipais	Abordado no tópico 10.1.2

Dessa forma, a Especializada constatou o atendimento ao disposto no art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 c/c art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e art. 6º da Lei Federal nº 12.527/2011.

8. CONCLUSÃO

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de **Campos dos Goytacazes**, relativas ao exercício de 2024, e tendo em vista o teor do relatório do Corpo Instrutivo e o Parecer do Ministério Público de Contas;

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

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

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

Considerando que a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

Considerando que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/1997, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para as vedações impostas pelo art. 8º da mesma lei;

Considerando os resultados gerais apurados,

Considerando o despacho proferido pelo Exmo. Ministro Luiz Fux em sede da ADI 6277-RJ;

Posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Instrutivo e com o Ministério Público de Contas junto a esta Corte. Ressalto que minhas divergências reside em: **(i)** incluir ressalva quanto à

realização de despesa sem prévio empenho, em afronta ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964; **(ii)** incluir comunicação ao atual Prefeito com alerta quanto: às novas regras de controle anual das disponibilidades de caixa previstas no art. 41-A da LRF; às novas regras relativas ao pagamento de precatórios, de acordo com a EC nº 136/2025; ao fato de que a existência de eventuais recursos não aplicados da Lei Federal n.º 12.858/13, identificados nas contas de governo municipais referentes ao exercício de 2026, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2027, sem a correspondente disponibilidade de caixa, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, no caso de ser declarada a constitucionalidade da matéria, quando do julgamento de mérito da ADI 6277/RJ; aos Prejulgados de Consulta nºs 7/2023 e 23/2024; e à verificação do cumprimento da Deliberação TCE-RJ nº 357/2025 a partir das Contas de Governo Municipais e de Gestão dos RPPS referentes ao exercício de 2027; e **(iii)** não acolher comunicação ao responsável pelo controle interno quanto à necessidade de pronunciamento conclusivo, visto que tal opinião foi apresentada nos presentes autos; e

VOTO:

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Campos dos Goytacazes, **Sr. Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira**, referentes ao exercício de **2024**, em face das **RESSALVAS** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **COMUNICAÇÕES** correspondentes:

RESSALVAS

RESSALVA Nº 1

O município executou despesas sem o devido registro contábil, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do art. 50 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Observar o registro de todas as despesas realizadas pelo município, em cumprimento às normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do art. 50 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

RESSALVA Nº 2

Realização de despesa sem prévio empenho, em afronta ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, cujo montante de R\$ 236.465,00 foi considerado imaterial, representando menos de 1% do total empenhado no exercício de 2024.

DETERMINAÇÃO Nº 2

Observar o cumprimento de todas as fases da despesa, notadamente o disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964;

RESSALVA Nº 3

Os valores recebidos pelo município a título de emendas parlamentares impositivas, nos termos do art. 166-A da Constituição Federal, registrados no Relatório de Gestão Fiscal, não guardam paridade com aqueles divulgados pelo Tesouro Transparente, comprometendo a correta apuração da Receita Corrente Líquida ajustada, conforme disciplinado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais – 14ª Edição, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

DETERMINAÇÃO Nº 3

Promover, nos próximos Relatórios de Gestão Fiscal, o adequado registro dos valores recebidos por meio de emendas parlamentares impositivas, em conformidade com o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – 14ª Edição, assegurando a correta apuração da Receita Corrente Líquida ajustada, para fins de cálculo dos limites de despesa com pessoal e endividamento.

RESSALVA Nº 4

Não cumprimento das metas de resultados estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do art. 59 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

DETERMINAÇÃO Nº 4

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 art. 59 da Lei Complementar Federal nº 101/2000

RESSALVA Nº 5

Divergências entre os valores registrados no Sistema Módulo Término de Mandato e nos Balancetes Contábeis de Verificação, especificamente nas fontes "Transferências do Fundeb", "Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados à Educação – Lei nº 12.858/2013" e "Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados à Saúde – Lei nº 12.858/2013.

DETERMINAÇÃO Nº 5

Aprimorar o sistema de controle interno, previsto no art. 74 da Constituição Federal, a fim de que os diversos documentos que instruem as prestações de contas apresentem consistência entre os valores, em especial o Sistema Módulo Término de Mandato e os Balancetes Contábeis de Verificação.

RESSALVA Nº 6

Despesas classificadas na Função 12 – Educação, que não foram consideradas no cálculo do limite, uma vez que se referem a gastos em outra função.

DETERMINAÇÃO Nº 6

Observar a correta classificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em atendimento aos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996.

RESSALVA Nº 7

Realização de Audiência Pública pelo gestor do SUS em período não condizente com o disposto no § 5º e *caput* do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

DETERMINAÇÃO Nº 7

Envide esforços no sentido de promover as audiências públicas, por intermédio do gestor do SUS, na periodicidade estabelecida no § 5º e *caput* do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

RESSALVA Nº 8

O Certificado de Regularidade Previdenciária 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 nº 9.717/1998.

DETERMINAÇÃO Nº 8

Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/1998 para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, 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 Regime Geral de Previdência Social.

RESSALVA Nº 9

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, sendo constatado desequilíbrio financeiro, em desacordo com o art. 9º, § 1º da Emenda Complementar nº 103/2019 c/c a Lei Federal nº 9.717/1998.

DETERMINAÇÃO Nº 9

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos nos termos do art. 9º, § 1º da Emenda Complementar nº 103/2019 c/c a Lei Federal nº 9.717/1998, organizando seu regime próprio com base em normas de atuária que busquem o equacionamento do déficit apresentado.

RESSALVA Nº 10

Ausência de declaração, acompanhada da respectiva documentação comprobatória, informando as medidas adotadas para o equacionamento do déficit atuarial evidenciado no relatório de avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social.

DETERMINAÇÃO Nº 10

Encaminhar, nas próximas prestações de contas, informações sobre as medidas adotadas visando a equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do município, consoante o disposto no art. 55 da Portaria MTP nº 1.467/2022.

II – Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao **atual responsável pelo Controle Interno** da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, para que:

II.1. tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no art. 74 da Constituição Federal e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III – Por COMUNICAÇÃO, nos termos regimentais, ao atual **Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes**, alertando-o:

III.1. quanto à necessidade de que, nas futuras Leis Orçamentárias, seja observada a redação do texto legal de forma clara e inequívoca, de modo a fastar qualquer possibilidade de interpretações ambíguas em relação às exceções ao limite consignado para abertura de créditos adicionais suplementares;

III.2. quanto ao fato de as despesas correntes do município terem superado 95% das receitas correntes, caracterizando a situação prevista no art. 167-A da Constituição Federal, ficando o município vedado de receber garantias de qualquer ente da Federação e realizar operações de crédito, inclusive refinanciamentos, até que sejam adotadas todas as medidas de controle necessárias para promover o ajuste fiscal por todos os poderes municipais, conforme estipulado no § 6º do referido dispositivo Constitucional;

III.3. quanto às novas regras de controle anual das disponibilidades de caixa previstas no art. 41-A da Lei de Responsabilidade Fiscal incluídas pela Lei Complementar nº 212/2025, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2027, de modo a fortalecer seus controles sobre as disponibilidades de caixa, objetivando evitar insuficiências de caixa em suas fontes de recursos ou que, caso incorra em situação de insuficiência de caixa, atente para as vedações impostas, haja vista que a não adoção de tais vedações podem ocasionar a emissão de parecer prévio contrário;

III.4. quanto às novas regras relativas ao pagamento de precatórios, previstas no § 23 do art. 100 da Constituição Federal incluídas pela EC nº 136/2025, de modo que o descumprimento de tais disposições poderá ensejar a incidência das sanções previstas no § 27 do mesmo artigo, com potencial repercussão na emissão de parecer a partir da Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2026, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2027;

III.5. quanto aos entendimentos firmados no Prejulgado de Consulta nº 13/2025, nos termos do Acórdão nº 10.870/2025⁴⁷, acerca da não utilização de recursos do Fundeb para custear a aquisição de gêneros alimentícios para composição da merenda escolar, tampouco ser computada para fins de cumprimento do percentual mínimo constitucional de aplicação em educação, por não se enquadrar no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 29 da Lei nº 14.113/2020 c/c art. 71, inciso IV, da Lei nº 9.394/1996, assim como a modulação de seus efeitos, incidentes a partir do exercício de 2026, impactando as Contas de Governo a serem prestadas no exercício de 2027;

III.6. quanto aos entendimentos firmados no Prejulgado de Consulta nº 23/2024, nos termos do Acórdão nº 18263/24 - PLEN⁴⁸, ressaltando-se que é recomendável que os recursos decorrentes de *royalties* e participações especiais devam ser preferencialmente destinados a programas de infraestrutura social;

III.7. quanto ao fato de que, a partir das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2026, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2027, eventuais recursos não aplicados da Lei Federal nº 12.858/2013, sem a correspondente disponibilidade de caixa, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das suas contas, no caso de ser declarada a constitucionalidade da matéria, quando do julgamento de mérito da ADI 6277/RJ;

III.8. quanto ao fato de que, a partir das Contas de Governo Municipais e de Gestão dos RPPS referentes ao exercício de 2027, este Tribunal verificará o cumprimento da Deliberação TCE-RJ nº 357/2025, notadamente eventual inconformidade ou omissão no encaminhamento dos documentos elencados em seu Anexo, circunstância que poderá caracterizar a não demonstração da adoção de medidas voltadas à busca do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, passível, portanto, de exame no âmbito das respectivas prestações de contas;

III.9. quanto aos entendimentos firmados no Prejulgado de Consulta nº 26/2023, oriundo do Acórdão TCE-RJ nº 57.168/23-PLENV⁴⁹, acerca das receitas patrimoniais (recursos arrecadados pelo município a título de outorga decorrente de concessão de serviço público à iniciativa privada) não

⁴⁷ Processo TCE-RJ nº 238.115-1/2023. Voto de minha autoria, relatado na Sessão Plenária de 07/05/2025.

⁴⁸ Processo TCE-RJ nº 208.656-9/2023. Voto de minha autoria, relatado na Sessão Plenária de 17/04/2024.

⁴⁹ Processo TCE-RJ nº 205.383-1/2022. Voto de autoria da eminente Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerrren, relatado em Sessão Plenária de 15/05/2023.

integrarem a base de cálculo do duodécimo repassado pelo Poder Executivo Municipal às Câmaras Municipais de que trata o art. 29-A da Constituição Federal, assim como a modulação de seus efeitos, incidentes a partir do exercício de 2025, impactando as Contas de Governo a serem prestadas no exercício de 2026;

III.10. 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 nº 109/2021, que altera o art. 29-A da Constituição Federal, com vigência a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de sua publicação;

III.11. quanto à necessidade de solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratados nos tópicos 10.1.1.2, 10.1.1.3 e 10.1.1.4 do relatório do Corpo Instrutivo, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, mencionados no tópico 10.1.1.5 do referido relatório, de forma a atender o estabelecido no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos termos do art. 30, inciso III, c/c os incisos XVIII e XXII do art. 37 da Constituição Federal, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas;

III.12. quanto à necessidade de manutenção do portal de transparência municipal, durante o exercício de seu mandato, para continuar atendendo aos critérios essenciais e adequação para atender aos critérios obrigatórios do Programa Nacional de Transparência Pública, conforme matriz de avaliação do programa, permitindo o alcance de nível satisfatório de transparência exigido pelos preceitos legais que regem a transparência pública, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas;

IV – Por **COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente da **Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes**, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, com o registro de que a íntegra dos autos se encontra disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas, bem como para que tome ciência dos seguintes itens, de forma específica:

IV.1. quanto à necessidade de que, nas futuras Leis Orçamentárias, seja observada a redação do texto legal de forma clara e inequívoca, de modo a fastar qualquer possibilidade de interpretações

ambíguas em relação às exceções ao limite consignado para abertura de créditos adicionais suplementares;

IV.2. quanto ao fato de as despesas correntes do município terem superado 95% das receitas correntes, caracterizando a situação prevista no art. 167-A da Constituição Federal, ficando o município vedado de receber garantias de qualquer ente da Federação e realizar operações de crédito, inclusive refinanciamentos, até que sejam adotadas todas as medidas de controle necessárias para promover o ajuste fiscal por todos os poderes municipais, conforme estipulado no § 6º do referido dispositivo Constitucional;

V – Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao **Ministério da Saúde** para que tome ciência da decisão, notadamente quanto à falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do art. 33 da Lei nº 8.080/1990 c/c § 1º do art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012; e

VI – Por posterior **ARQUIVAMENTO** do processo.

MARCELO VERDINI MAIA

Conselheiro-Substituto



Assinado Digitalmente por: MARCELO VERDINI MAIA
Data: 2025.12.01 14:27:42 -03:00
Razão: Acórdão do Processo 213858-0/2025. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 38a2a0c6-6e79-4148-8067-632f3e7a18cd
Local: TCERJ