

## ACÓRDÃO Nº 052567/2025-PLEN

1 PROCESSO: 213996-8/2025

2 NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

3 INTERESSADO: WELBERTH PORTO DE REZENDE

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ

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, RECOMENDAÇÃO, 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, Marianna Montebello Willeman e Rodrigo Melo do Nascimento

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerrén

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





**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

**MACAÉ**

---

**EXERCÍCIO DE 2024**

**RELATOR CONSELHEIRO-SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE MACAÉ – PODER EXECUTIVO**  
**PROCESSO N.º 213.996-8/25**  
**EXERCÍCIO DE 2024**  
**PREFEITO: SR. WELBERTH PORTO DE REZENDE**

**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 **MACAÉ**, 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 subsequente 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 Macaé, referentes ao exercício de 2024, de responsabilidade do Sr. Welberth Porto de Rezende, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÃO** 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**

**MACAÉ**

---

**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 .....	13
4.	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL .....	13
4.1.	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA .....	13
4.2.	RESULTADO DO SUPERÁVIT / DÉFICIT FINANCEIRO .....	16
4.3.	RESULTADO PATRIMONIAL .....	19
5.	ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL.....	19
5.1.	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA .....	19
5.2.	DÍVIDA PÚBLICA.....	20
5.3.	OPERAÇÕES DE CRÉDITO E GARANTIAS CONCEDIDAS .....	21
5.4.	ALIENAÇÃO DE ATIVOS.....	21
5.5.	DESPESA COM PESSOAL .....	22
5.6.	ATO NULO DE AUMENTO DE DESPESA DE PESSOAL .....	23
5.7.	METAS FISCAIS.....	23
5.8.	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....	25
5.9.	RESTOS A PAGAR .....	25
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 .....	29
6.	LIMITES CONSTITUCIONAIS .....	36
6.1.	DESPESAS COM EDUCAÇÃO .....	36
6.1.1.	FUNDEB .....	36
6.1.2.	DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE .....	39
6.2.	AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPS .....	41
7.	DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES .....	43
7.1.	ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS .....	43
7.2.	SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA .....	50
7.3.	REPASSE DE RECURSOS PARA O LEGISLATIVO.....	59
7.4.	CONTROLE INTERNO .....	60
7.4.1.	DETERMINAÇÕES NAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO ANTERIOR.....	60
7.4.2.	CERTIFICADO DE AUDITORIA .....	61

7.5.	RFESULTADOS DAS AUDITORIAS SOBRE A GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL .....	61
7.6.	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA .....	64
7.7.	SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS .....	66
7.8.	TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL .....	66
8.	CONCLUSÃO.....	68

PLENÁRIO

VOTO GCSMVM

**PROCESSO TCE-RJ Nº 213.996-8/25**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ**

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2024**

**RESPONSÁVEL: SR. WELBERTH PORTO DE REZENDE ( PROCURADOR CONSTITUÍDO NOS AUTOS)**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. 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, BEM COMO DE IMPROPRIEDADES.**

**EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. 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 Macaé, que abrange as contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2024, sob a

responsabilidade do Sr. **Welberth Porto de Rezende**, pelo período de 01/01/2024 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 17/04/2025, encaminhada em meio eletrônico, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. 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 325/2021.

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 10.322/2025 com base no art. 7-A da Deliberação TCE nº 285/2018 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 12.354-1/2025.

De posse dos novos elementos, o Corpo Instrutivo, conforme instrução técnica de 04/09/2025, 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 Macaé, 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 e ao Ministério da Saúde.

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 10/09/2025, 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 15/09/2025<sup>1</sup>, 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 20.431-3/2025, de modo que o processo foi encaminhado à CSC-Municipal para exame dos documentos juntados aos autos.

Em nova manifestação, de 14/10/2025, o Corpo Instrutivo considerou satisfatoriamente afastada a irregularidade apontada preliminarmente, o que culminou na sugestão de emissão de **parecer prévio favorável**.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em 20/10/2025, 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.**

---

<sup>1</sup> Comunicação por meio do Ofício PRS/SSE/CGC nº 18.459/2025 (recebido pelo responsável em 23/09/2025).

## **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, assumam 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 **Macaé**, 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 Financeiro<sup>2</sup>, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo seus Anexos e quadros demonstrativos. Além disso, compõe o rol de demonstrativos as Notas Explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas.

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

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

---

<sup>2</sup>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 4.320/1964.

conhecidos como Demonstrações Financeiras, devem ser elaborados à luz da 10ª edição<sup>3</sup> 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 Contabilidade<sup>4</sup>.

Já os demonstrativos fiscais, que para fins de análise nas presentes contas devem ser elaborados à luz da 14ª edição<sup>5</sup> 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 transparência<sup>6</sup> 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

---

<sup>3</sup> Edição válida para o exercício de 2024.

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

<sup>5</sup> Edição válida para o exercício de 2024.

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

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 211.845-7/2024, 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 pública<sup>7</sup>, os Instrumentos de Planejamento e Orçamento são constituídos por leis de iniciativa privativa e indelegável do Chefe do Poder Executivo<sup>8</sup> que, por sua vez, dão origem, em cada ente, ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e à Lei Orçamentária Anual (LOA), esta última considerada o orçamento propriamente dito.

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\$ 3.938.864.300,00, 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.

---

<sup>7</sup> Art. 37 da CF/1988

<sup>8</sup> 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		<b>3.938.864.300,00</b>
(B) Alterações:		2.019.101.420,84
Créditos extraordinários	0,00	
Créditos suplementares	2.011.600.739,05	
Créditos especiais	7.500.681,79	
(C) Anulações de dotações		542.051.035,58
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)		<b>5.415.914.685,26</b>
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário Consolidado – Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64		5.415.914.685,26
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)		<b>0,00</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 5, Relação Informações Prestadas – Peça 143, fls.18 a 47 e Anexo 12 Consolidado – Peça 21.

No que tange às alterações orçamentárias autorizadas na própria LOA, o art. 7º autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 25% (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\$ 984.716.075,00.

Além disso, a Especializada ressaltou que a LOA instituiu exceções ao limite autorizado (art. 7º) para a abertura de créditos adicionais suplementares, consoante o art. 8º do referido diploma legal.

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.

### 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	2.202.148.073,55
II - Receitas arrecadadas	4.048.654.928,11
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>6.250.803.001,66</b>
IV - Despesas empenhadas	3.910.156.026,74
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	25.115.157,76
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>3.935.271.184,50</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>2.315.531.817,16</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 212.882-2/2024; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 19 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 20, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 55, e Balanço financeiro do RPPS - Peça 56.

**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 **suficiência de arrecadação** no valor de **R\$ 764.748.345,85<sup>9</sup>**, o que **guarda paridade** com as informações constantes no Balanço Orçamentário Consolidado (peça nº 21).

<sup>9</sup> Observa-se que o cálculo da **insuficiência de arrecadação** desconsiderou a Receita Intraorçamentária, que foi apresentada na Instrução

Ressalta-se que as receitas diretamente arrecadadas em razão da competência tributária do ente representam **33,85%** 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 129).

A título comparativo, a Especializada apontou que o Ente apresentou arrecadação per capita (receitas correntes) de **R\$ 15.327,80** por habitante<sup>10</sup>, 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\$ 1.299.486.292**, tendo o Ente executado 86,07% em despesas correntes e 13,93% 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:

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	4.707.246.487,78	658.591.559,67	4.048.654.928,11
Despesas Realizadas	4.116.428.392,37	206.272.365,63	3.910.156.026,74
<b>Superávit Orçamentário</b>	<b>590.818.095,41</b>	<b>452.319.194,04</b>	<b>138.498.901,37</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 21 e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 55.

Nota: Nas despesas realizadas foram considerados os saldos das despesas intraorçamentárias evidenciadas no Balanço Orçamentário Consolidado.

Técnica (peça nº 170).

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”.

<sup>10</sup> Nº de habitantes: 264.138 demonstrado na peça nº 147.

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

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 facultava, até que todas as medidas previstas nos incisos I a X sejam adotadas por todos os Poderes e órgãos, serão 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 relação<sup>11</sup>, 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.

Nesse sentido, o Corpo Instrutivo verificou que, no último bimestre de 2024, o Município **atendeu** o disposto no art. 167-A da Constituição Federal, haja vista o percentual alcançado de **87,45%**, inferior, portanto, ao limite constitucional de 95%.

---

<sup>11</sup> 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”.

#### 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 4.320/1964<sup>12</sup>, de modo que seu resultado pode ser superavitário ou deficitário. 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 foi 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	5.705.531.379,38	2.541.060.555,56	4.921.043,12	5.324.907,99	3.154.224.872,71
Passivo financeiro	689.352.294,54	4.125.955,89	4.142.417,20	741.578,26	680.342.343,19
<b>Resultado Financeiro</b>	<b>5.016.179.084,84</b>	<b>2.536.934.599,67</b>	<b>778.625,92</b>	<b>4.583.329,73</b>	<b>2.473.882.529,52</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 24, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 57, e Balanço Patrimonial da Câmara e do seu respectivo Fundo Especial – Peça 37.

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

**Nota 2 (Coluna D):** O valor de Convênio foi informado pelo Município no Módulo Término de Mandato (Peça 153).

**Nota 3:** No Passivo Financeiro da Câmara Municipal foram considerados os valores dos restos a pagar do exercício (R\$2.268.278,38) e das demais obrigações financeiras (R\$1.874.138,82) evidenciados no Balanço Financeiro e no Anexo 17 da Câmara Municipal e do seu respectivo Fundo Especial (Peças 36 e 32).

Contudo, diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade referente ao descumprimento do art. 42 da LRF tratada no item 5.11 deste voto, o Sr. Welberth Porto de Rezende, por meio do Documento TCE-RJ nº 20.431-3/2025 (peças nºs 181/196) informou que os dados do SIGFIS foram retificados.

Nesse sentido, a Especializado procedeu à nova apuração do resultado financeiro, nos seguintes termos:

APURAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênio (D)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	5.705.531.379,38	2.541.060.555,56	4.921.043,12	2.902.801,69	3.156.646.979,01

<sup>12</sup> “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”.

Passivo financeiro	856.640.023,68	4.216.866,47	4.290.542,14	741.578,26	847.391.036,81
<b>Resultado Financeiro</b>	<b>4.848.891.355,70</b>	<b>2.536.843.689,09</b>	<b>630.500,98</b>	<b>2.161.223,43</b>	<b>2.309.255.942,20</b>

**Fonte:** Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 24, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 57, e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 37, Balanço Patrimonial da Câmara e do seu respectivo Fundo Especial – Peça 37 e Apuração do Art. 42 – Peça 199.

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

**Nota 2:** o valor de Convênio (D) foi informado pelo Município no Módulo Término de Mandato Peça 199.

**Nota 3:** no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores dos restos a pagar de anos anteriores (R\$27.713.261,98), dos restos a pagar do exercício (R\$535.836.998,26) e das demais obrigações financeiras (R\$244.857.393,09) evidenciados no Balanço Orçamentário Consolidado, no Balanço Financeiro Consolidado e no Anexo 17 Consolidado da Lei n.º 4.320/64.

**Nota 4:** no Passivo Financeiro do RPPS foram considerados os valores dos restos a pagar de anos anteriores (R\$18.037,87), dos restos a pagar do exercício (R\$436.909,93) e das demais obrigações financeiras (R\$3.761.918,67) evidenciados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro e no Anexo 17 do RPPS.

**Nota 5:** no Passivo Financeiro da Câmara Municipal foram considerados os valores dos restos a pagar de anos anteriores (R\$0,00), dos restos a pagar do exercício (R\$2.268.278,38) e das demais obrigações financeiras (R\$2.022.263,76) evidenciados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro e no Anexo 17 da Câmara Municipal.

Verifica-se, a partir da nova tabela apresentada pelo Corpo Instrutivo, que a administração municipal apresentou um **superávit financeiro**<sup>13</sup>.

O Corpo Instrutivo também identificou a realização de despesas não empenhadas e sem o devido registro contábil, no montante de R\$ 48.232.370,35<sup>14</sup>. Todavia, verificou-se que o Balanço Orçamentário Consolidado (peça nº 16) 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.

<sup>13</sup> Conforme demonstrado, o Ente apresenta um superávit financeiro de R\$ **4.848.891.355,70**. 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.

<sup>14</sup> Este montante foi considerado no Passivo Financeiro Consolidado.

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. Nesse sentido, entendo que tal fato é motivo ensejador de ressalva incluído em meu voto.

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\$ 48.232.370,35, referente

à despesa realizada sem prévio empenho e não registrada patrimonialmente, representa aproximadamente 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 **superavitário** de **R\$ 222.266.003,97**.

A Especializada apontou que o valor do patrimônio líquido apurado e o valor registrado no balanço patrimonial do exercício, no montante de R\$ 6.741.128.916,96, 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 Federal<sup>15</sup>.

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\$	3.678.139.713,20	3.790.099.290,35	4.002.643.980,72	4.088.634.608,30

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 212.882-2/2024 e Processo de Acompanhamento TCE-RJ n.º 211.845-7/2024 (Docs. TCE RJ n.ºs. 010.496-9/2024, 022.319-1/2024 e 001.690-4/2025 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício).

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

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

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 149), na monta de R\$ 2.062.389,11, referente às emendas individuais, e aqueles consignados no RGF do 3º quadrimestre.

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**, apenas reduzindo a discrepância apresentada pela Especializada, já que do total apresentado, apenas o montante de R\$ 1.150.000,00<sup>16</sup> se refere a emendas individuais relacionadas a despesas correntes e, portanto, passíveis de registro

## 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. 31<sup>17</sup> da LRF. A situação do Município foi assim representada:

Especificação	2023	2024		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	20.750.601,10	122.363.231,47	104.177.886,56	89.394.276,61
Valor da dívida consolidada líquida	-3.519.604.932,00	-2.761.010.980,60	-2.837.146.282,58	-2.971.127.932,61

<sup>16</sup> Consulta ao sítio do Tesouro Transparente em 23/10/2025

<sup>17</sup> Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

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

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

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

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

% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-95,69%	-72,85%	-70,89%	-72,67%
--	---------	---------	---------	---------

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 212.882-2/2024 e Doc. TCE-RJ n.º 001.690-4/2025 – 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”.

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:

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: Doc. TCE-RJ n.º 001.690-4/2025 – 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 **não realizou** a alienação de ativos no exercício em análise.

### 5.5. DESPESA COM PESSOAL

Nos termos do inciso III, *b*, do art. 20 da LRF c/c art. 169<sup>18</sup> 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	%
<b>Poder Executivo</b>	37,32	39,04	1.446.402.912,72	39,32	1.479.548.153,00	39,07	1.528.650.102,22	38,26	1.543.220.913,68	37,86

**Fonte:** Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n.º 212.882-2/2024 e Processo de Acompanhamento TCE-RJ n.º 211.845-7/2024 (Docs. TCE RJ n.ºs. 010.496-9/2024, 022.319-1/2024 e 001.690-4/2025 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício).

**Nota:** A base 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 Da Receita Corrente Líquida - RCL”.

<sup>18</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

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

#### 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 150, 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.

Nesse sentido, a Especializada, em sua instrução inicial, apresentou a tabela a seguir, demonstrando que o Município **não teria cumprido** a meta de Resultado Nominal estabelecida na LDO.

2. Descrição	Anexo de metas (Valores correntes) R\$	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal R\$	Atendido / Não Atendido
Receitas	3.789.787.200,00	4.707.246.487,78	
Despesas	3.789.787.200,00	4.116.428.392,37	
Resultado primário	-495.808.921,82	186.581.338,19	Atendido
Resultado nominal	-33.885.831,60	85.959.576,76	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	-1.743.194.582,96	-2.971.127.932,61	Atendido

Fonte: LDO – Peça 4, Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre Doc. TCE-RJ n.ºs 001.689-5/2025 e Anexo 2 do RGF Processos TCE-RJ n.ºs 001.690-4/2025.

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

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

Contudo, diante da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade referente ao descumprimento do art. 42 da LRF tratada no item 5.11 deste voto, o Sr. Welberth Porto de Rezende, por meio do Documento TCE-RJ nº 20.431-3/2025 (peça nº 182, fls. 16/17), apresentou os seguintes argumentos:

Quanto à impropriedade e à determinação nº 02, cumpre esclarecer que o resultado nominal é a diferença entre receitas totais e despesas totais, incluindo os juros da dívida, que é um cálculo que considera o impacto total da dívida no orçamento do governo. Um resultado nominal positivo significa que o governo teve um superávit, ou seja, as receitas foram maiores que as despesas, resultando numa diminuição da dívida. Por outro lado, um resultado nominal negativo indica um déficit, com as despesas (incluindo os juros) superando as receitas, levando a um aumento da dívida.

Conforme demonstrado a seguir, a meta de resultado nominal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias era de R\$ 33.885.831,60 (negativo) e o valor realizado no exercício financeiro foi de R\$ 85.959.576,76 (positivo), superando, assim, a meta prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Destaca-se que a mesma situação ocorreu na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2023 (Processo TCE/RJ 212882-2/24), em que a meta do Resultado Nominal era de 15.910.451,70 (negativo) e o valor realizado foi de 1.112.049.089,10 (positivo).

Assim, não há que se falar em descumprimento do artigo 59, I, da Lei Complementar nº 101/00, ante à demonstração do cumprimento da meta de resultado nominal.

Em face das alegações apresentadas, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma:

Na fl. 16 da Peça 182 o jurisdicionado demonstra o cumprimento das metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de modo que será sugerido o **afastamento da Improriedade nº 2** sob análise.

Diante do exposto, acompanho manifestação da Especializada, no sentido de afastar a impropriedade inicialmente apontada, referente ao suposto descumprimento da meta de resultado nominal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

#### 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 trimestre do exercício anterior e aos 1º e 2º trimestres 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 na ordem de **R\$ 305.592,68** (peça nº 21), 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 da perda do objeto relativo ao auxílio emergencial vinculado à pandemia (R\$ 272.400,00) e do falecimento de beneficiário ou pela ausência de cadastramento (R\$ 33.192,68), 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.

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 151).

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 em 28/02/2025 após a data limite estabelecida no inciso I e § 1º, ambos do art. 2º da mencionada norma, razão pela qual acompanho o entendimento da instância técnica, no sentido de considerar tal fato **Ressalva e Determinação**.

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 101.949-1/2019, 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 6/2023, oriundo do Acórdão nº 8.894/2023-PLEN<sup>19</sup>, 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 (...).

---

<sup>19</sup> 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.

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.

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, a Especializada, em sua instrução inicial, concluiu que o Município apresentou **insuficiência financeira de caixa** na fonte de recursos vinculada “Outras Vinculações decorrentes de Transferência da Saúde”, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Identificação dos Recursos	Disponibilidade e 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)	1.489.599.217,58	350.761.009,95	1.138.838.207,63	26.814.653,40	1.112.023.554,23
Total dos Recursos Vinculados com Insuficiência (II)	-365.188.601,95	1.617.742.511,81	-1.982.931.113,76	114.371.111,21	-2.097.302.224,97
Outras Vinculações Decorrentes de Transferências da Saúde	-365.188.601,95	1.617.742.511,81	-1.982.931.113,76	114.371.111,21	-2.097.302.224,97

Análise de Eventual Compensação (III) = (I) – (II)	-	-	-	-	<b>-985.278.670,74</b>
---	---	---	---	---	------------------------

**Fonte: Quadro Resumo de Apuração do art. 42, Peça 153.**

**Nota 1:** A Especializada informa que 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:** A Especializada informa que 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 153.

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

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. Welberth Porto de Rezende encaminhou, de forma tempestiva, esclarecimentos pertinentes ao tema, materializados por meio do Documento TCE-RJ nº 20.431-3/2025 (peças nºs 181/196).

Primeiramente, o responsável argumentou que a irregularidade apontada decorreu de discrepâncias entre os dados lançados no SIGFIS – Módulo Término de Mandato e os dados considerados no documento Relatório Art. 42 (peça nº 153) elaborado pelo Corpo Instrutivo.

Em síntese, as divergências suscitadas pelo ora defendente dizem respeito às informações constantes do referido documento no que tange às fontes de recursos vinculadas denominadas “Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS” e “Outros Recursos Vinculados à Saúde” – as quais, em conformidade com a metodologia prevista no Preâmbulo (peça nº 152), foram aglutinadas sob a rubrica “Total de Recursos Vinculados à Saúde” – quando confrontadas com a fonte vinculada “Total de Outras Vinculações Decorrentes de Transferências”.

Segundo a argumentação apresentada, as alegadas inconsistências decorreriam de equívocos na apuração (i) das disponibilidades e obrigações financeiras relativas aos recursos destinados à saúde;

(ii) dos atos/termos de reconhecimento ou confissão de dívida; (iii) da relação de restos a pagar; e (iv) da relação de contratos e respectivos termos aditivos.

Ademais, o responsável informou ter identificado erros materiais nos lançamentos das unidades gestoras Prefeitura Municipal e Fundo Municipal de Saúde, no que diz respeito à relação discriminada das contas bancárias e aos contratos registrados no Sistema. Em razão disso, procedeu à retificação das referidas informações, com o declarado propósito de assegurar a fidedignidade dos dados encaminhados a esta Corte de Contas.

Diante disso, apresentou novo cálculo, por meio do qual sustenta ter sido constatada suficiência financeira da fonte vinculada denominada “Outras Vinculações Decorrentes de Transferências”, no montante de R\$ 268.982.304,73.

Por fim, alega, ainda, terem sido indevidamente registrados, no SIGFIS – Módulo Término de Mandato, contratos administrativos com previsão no PPA, bem como despesas de natureza preexistentes, essenciais e contínuas, as quais se enquadram nas exceções previstas à vedação constante do art. 42 da LRF.

Ante o exposto, o responsável solicitou a revisão dos valores e cálculos constantes no Relatório Final de Análise do art. 42 da LRF (peça nº 153) e o afastamento da irregularidade em tela, 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:** No tocante à análise relativa ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), verificou-se que os dados remetidos através do Sistema Módulo Término de Mandato foram retificados.

Em face das atualizações informadas no supracitado sistema, informa-se 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 201 (Remessa de Dados Retificados).

Diante disso, foi efetuada a reanálise da matéria, com o objetivo de reavaliar os apontamentos à luz das novas informações.

Destaca-se ainda que a análise do art. 42 da LRF se restringe às informações contempladas no Sistema Término de Mandato 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.

[...]

O detalhamento da apuração considerando todas as fontes de recursos foi apresentado no Quadro Resumo de Apuração do art. 42, Peça 199.

[...]

**Conclusão:** em face do exposto, a **irregularidade** apurada na análise deste item **será desconsiderada** e a **Recomendação e Ressalvas nºs 2 e 3** (renumeradas) **serão mantidas** e a **Ressalva n.º 6 será adicionada** a conclusão deste relatório.

Ao final do exame, de posse das informações retificadas pelo responsável, a Especializada conclui que o Município continuou apresentando insuficiência de caixa na fonte vinculada “Outros Vinculações Decorrentes de Transferências da Saúde”, perfazendo o total de R\$ 98.919.759,62. Ademais, a mesma insuficiência também foi verificada na fonte vinculada “Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural vinculados à saúde”, no montante de R\$ 42.825.635,90. No entanto, o superávit de caixa apresentado nas fontes não vinculadas de R\$ 462.100.629,01, 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 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)
<b>Total dos Recursos Não Vinculados (I)</b>	839.676.292,36	350.761.009,95	488.915.282,41	26.814.653,40	462.100.629,01
<b>Total dos Recursos Vinculados com Insuficiência (II)</b>	<b>997.564.246,63</b>	<b>982.044.710,51</b>	<b>15.519.536,12</b>	<b>157.264.931,64</b>	<b>-141.745.395,52</b>
<b>Outras Vinculações Decorrentes de Transferências da Saúde</b>	891.640.308,39	850.918.720,80	40.721.587,59	139.641.347,21	-98.919.759,62
<b>Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás</b>	105.923.938,24	131.125.989,71	-25.202.051,47	17.623.584,43	-42.825.635,90

<b>Natural vinculados à Saúde - Lei nº 12.858/2013</b>					
<b>Análise de Eventual Compensação (III) = (I) – (II)</b>	-	-	-	-	<b>320.355.233,49</b>

Fonte: Quadro Resumo de Apuração do art. 42, Peça 199.

**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 199.

**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.**

Constatou-se, ainda, divergência no montante de R\$ 1.151.115,06 entre os valores referentes às disponibilidades financeiras registradas nos demonstrativos contábeis (R\$ 3.162.389.654,50) e aqueles informados pelo próprio Município no Sistema Módulo Término de Mandato (R\$ 3.161.238.539,44), a qual representa 0,04% dos valores registrados no Balanço Patrimonial do Poder Executivo, portanto, imaterial.

Diante do exposto, o Corpo Instrutivo verificou que o valor registrado no Balanço Patrimonial é superior ao detalhamento por fonte de recursos encaminhado pelo Município, por meio do Sistema Módulo Término de Mandato, circunstância que evidencia fragilidade no controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, razão pela qual acompanho a instância técnica, consignando, em meu voto, **Recomendação** ao Chefe do Poder Executivo.

Por fim, a instância técnica, inicialmente, havia constatado 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: "*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".

Contudo, após a retificação no referido sistema, restou a diferença apenas na fonte "*Royalties* e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados à Educação – Lei nº 12.858/2013", razão

pela qual acompanho a proposta do Corpo Instrutivo, no sentido de considerar tal divergência 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 permanente<sup>20</sup> 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 n.º 10.656/2021.

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

- a) Complementação VAAF (Valor Anual por Aluno) - 10% no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno, nos termos do inciso III do *caput* do art. 5º da Lei Federal 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%<sup>21</sup>; e
- c) Complementação VAAR (Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento) - 2,5% nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos de atendimento e da melhoria da

---

<sup>20</sup> Antes da EC nº 108/2020 sua vigência havia sido estabelecida para o período de 2007-2020.

<sup>21</sup> Arts. 27 e 28 da Lei Federal nº 14.113/2020.

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 adicional<sup>22</sup>.

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 13/2025<sup>23</sup>, 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\$ 135.869.263,97, na medida em que recebeu transferências na ordem de R\$ 243.787.139,32 e efetuou contribuições no montante de R\$ 107.917.875,35.

---

<sup>22</sup> Ressalta-se que a exigência de aplicação mínima de 90% dos recursos recebidos do Fundeb será verificada no exercício em análise. Contudo, no que concerne à aplicação dos recursos recebidos do Fundeb que não foram utilizados no exercício anterior, serão utilizados os parâmetros estabelecidos no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, 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 art. 53 da Lei Federal nº 14.113/2020 revoga a Lei n.º 11.494/2007, contudo mantém os efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos no exercício de 2020.

<sup>23</sup> 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 legal<sup>24</sup> de aplicar, no mínimo, 70% dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo os recursos da complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço, atingindo, em 2024, o percentual de **95,63%**.

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 19), 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 **95,63%** dos recursos do Fundeb em 2024, em observância ao art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020, restando a empenhar **4,37%** (R\$ 11.516.806,28).

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 212.882-2/2024), a conta Fundeb registrou ao final daquele exercício um superávit financeiro de **R\$14.796.122,16**, de acordo com o respectivo Balancete encaminhado pela Prefeitura.

Constata-se, ainda, que o valor de **R\$14.796.122,16** foi utilizado no exercício de 2024, por meio da abertura de crédito adicional, no 1º quadrimestre (Peça 82), de acordo, portanto, com a regra insculpida no § 3º, artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20.

Verificada 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.

---

<sup>24</sup> Artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/2020 c/c a Lei Federal nº 14.276/2021.

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 nº 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	11.516.806,28
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	11.516.806,28
(C) Resultado apurado (A - B)	0,00

Fonte: Balancete contábil do Fundeb – Peça 73, Extratos Bancários – Fundeb Peça 75, Conciliação Bancária – Fundeb Peça 74, Declaração de inexistência de Restos a Pagar na fonte Fundeb - Peça 76, Declaração de inexistência de consignações/ DDO na fonte Fundeb - Peça 77 e quadro do tópico '8.1.3.3.2 – Do cálculo da aplicação mínima legal'.

Por fim, a Especializada destacou que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (peça nº 80) 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, § 2º, do art. 33 da Lei Federal nº 14.113/2020, concluiu pela **aprovação**.

#### 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 nº 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 nº 05, de 13/04/2022, bem como os pressupostos já consagrados por esta Corte, em especial ao previsto no Processo TCE-RJ nº 219.129-2/2018 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\$ 950.874.214,28, evidenciados no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), que **guardam paridade** com o valor registrado contabilmente na função 12 – Educação (peça nº 18).

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 educação.

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

<b>FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS</b>			
<b>Modalidades de Ensino</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Despesa Paga</b>	<b>RP processados e RP não processados</b>
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	267.516.369,24	24.624.065,05
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	127.333.040,67	19.070.627,99
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00	0,00
(d) Educação especial (Consideradas no ensino fundamental e infantil)	367 – Educação especial	0,00	0,00
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no ensino fundamental e infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Dedução do sigfis		0,00	0,00
(h) Despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		394.849.409,91	43.694.693,04
(i) Total das despesas com ensino da fonte impostos e transferência de impostos			438.544.102,95

<b>Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE</b>	
(j) Total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos e transferência de impostos	438.544.102,95
(l) Total das receitas transferidas ao Fundeb	107.917.875,35
(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)	12.734.675,71
(q) Restos a pagar do exercício anterior sem disponibilidade de caixa pagos no exercício (fonte: impostos e transferências)	0,00
<b>(r) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (j + l - m - n - o - p + q)</b>	<b>533.727.302,59</b>
<b>(s) Receita resultante de impostos</b>	<b>1.877.817.682,66</b>
<b>(t) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (r/s x 100)</b>	<b>28,42%</b>

**Fonte:** Quadro anterior, Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 143, fls. 99 a 105, Documentação Contábil Comprobatória - Peças 61 a 63, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça -19, Decreto de abertura de crédito por superavit do Fundeb – Peça 82, Quadro tópico 8.1.3.3.2, Relações de Cancelamentos de RP na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 64, Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 71, Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos – Peça 65 e documentação comprobatória Balancete – Peças 66/69 e Relatório Analítico Educação – Peça 156.

**Nota 1 (linha “l”):** embora no Anexo 10 Consolidado da Lei n.º 4.320/64 esteja evidenciado um montante de R\$108.566.850,10 como dedução da receita do município para formação do Fundeb, verificou-se que tal montante engloba a parcela de R\$648.974,75, referente a ajustes nos valores do fundo repassados ao município (Transferência VAFF), sendo apenas o valor de R\$107.917.875,35, portanto, proveniente da contribuição efetuada nos termos do art. 3º da Lei Federal n.º 14.113/20.

**Nota 2 (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 3 (linha "p"):** O município inscreveu restos a pagar no montante de R\$43.694.693,04 nas subfunções 361 e 365, não comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete. Dessa forma, não foi considerado o valor de R\$12.734.675,71 inscrito sem a respectiva disponibilidade financeira como despesas em educação para fins de limite.

**Nota 4:** as despesas com educação especial, educação de jovens e adultos e administração, na fonte Impostos e Transferências de Impostos, não foram consideradas como correspondentes ao ensino fundamental ou à educação infantil, uma vez que o Município (Peça 143, fls. 97) não informou a qual subfunção tais recursos foram destinados. Ademais, constatou-se que o Município possui, entre suas subfunções, o ensino médio e o ensino superior, o que evidencia que não aplica integralmente os recursos na educação básica. Por esse motivo, tais despesas não foram incluídas na base de cálculo do limite constitucional da educação.

**Nota 5 (linha q):** a despeito da relação de pagamento de restos a pagar acostada à Peça 71, verificou-se na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 212.882-2/2024) que não houve restos a pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos que deixaram de ser computados naquele exercício por não possuírem disponibilidade de caixa, não se aplicando, portanto, os termos da Nota Técnica nº 05/22.

Verifica-se que o Município **cumpriu** o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, tendo aplicado **28,42%** 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 113.617-4/2018, 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 n.º 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 157), a Especializada identificou gastos no valor de R\$ 1.029.190.322,19, evidenciados no Sigfis, que **não guardavam** paridade com o valor de R\$ 1.019.051.314,38 registrado contabilmente na função 10 – Saúde, razão pela qual acompanho o entendimento da instância técnica, no sentido de considerar tal fato **Ressalva e Determinação**.

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 **34,46%** 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	642.790.838,24
(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	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (E – F - G)</b>	<b>642.790.838,24</b>
<b>(I) Total das receitas (base de cálculo saúde)</b>	<b>1.865.390.411,01</b>
<b>(J) Percentual alcançado (H/I x 100) - limite mínimo de 15,00%</b>	<b>34,46%</b>
<b>(L) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Quadro anterior, Despesas em Saúde por Fonte de Recursos – Peça 143, fl. 119 e documentação contábil comprobatória – Peça 84; Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça - 143, fl. 122, Relatório Analítico Saúde – Peça 157 e documentação comprobatória – Peça 90 e Balancete Contábil da Saúde e respectiva documentação comprobatória- Peças 85 a 89.

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

**Nota 2 (Linha G):** o município inscreveu restos a pagar no montante de R\$10.191.414,01, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme Balancete do Fundo de Saúde. Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar como despesas em saúde para fins de 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, 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.

## 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 18.263/2024 - PLEN<sup>25</sup>, o qual se refere a resposta à Consulta consubstanciada no Prejulgado de Consulta nº 23/2024<sup>26</sup>, 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*<sup>27</sup>, 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

<sup>25</sup> Processo TCE-RJ nº 208.656-9/2023. Voto de minha autoria, relatado na Sessão Plenária de 17/04/2024.

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

<sup>27</sup> *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 208.708-6/2022<sup>28</sup>, 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.

---

<sup>28</sup> 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 23/2024<sup>29</sup>, 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:

<b>Receitas de Royalties e Participações Especiais (PE)</b>				
<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>	
<b>I – Transferência da União</b>			<b>1.407.261.446,16</b>	
Compensação financeira de recursos hídricos		110.468,65		
Compensação financeira de recursos minerais		421.203,21		
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>1.406.729.774,30</b>		
Royalties pela produção (até 5% da produção)	861.123.704,35			
Royalties pelo excedente da produção	61.481.036,05			
Participação especial	2.133.056,41			
Fundo Especial do Petróleo	2.396.843,39			
Compensação Financeira Lei 12.858/13	479.595.134,10			
<b>II – Transferência do Estado</b>				<b>45.915.557,88</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>				<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>1.453.177.004,04</b>	
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>161.815.759,10</b>	
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>1.614.992.763,14</b>	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 19, Transferências Royalties – Peça 161.

Nota 1: 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.

Nota 2: Foi considerado como aplicações financeiras o valor de R\$161.815.759,10 evidenciado no Relatório de Controle interno - Peça 126, fl. 49.

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

<b>Despesas Custeadas com Recursos de Compensações Financeiras</b>		
<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>1.280.908.042,23</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	4.115.949,64	
Outras despesas correntes	1.276.792.092,59	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>510.883.228,20</b>

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

Investimentos	474.558.643,16	
Inversões financeiras	33.855.689,20	
Amortização da dívida	2.468.895,84	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>1.791.791.270,43</b>

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 143, fl. 126 e documentação contábil comprobatória – Peça 103.

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 dívidas, nos termos da Lei Federal nº 7.990/1989, alterada pelas Leis Federais nº 10.195/2001 e nº 12.858/2013, considerando as informações a seguir:

<b>Pagamento de dívidas (G)</b>	<b>6.584.845,48</b>
<b>Exceção:</b>	
Pagamento de dívida junto a união (H)	6.584.845,48
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
<b>Total de pagamento em dívida realizado em desacordo ao art. 8º Lei n.º 7990/89 (L) = (G) – (H+I+J)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Documentação contábil referente às Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 103 e Relatório Geral (Nota Explicativa) – Peça 143, fl.125.

Ademais, a instrução verificou no documento constante à peça nº 105 que ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do RPPS, no montante de R\$ 23.000.000,00, nos termos do art. 8º, § 2º, da Lei nº 7.990/1989, incluído pela Lei nº 10.195/2001.

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.

De acordo com a Especializada, o Ente recebeu R\$ 479.595.134,10 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\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Total das Receitas da Lei Federal n.º 12.858/13 (Tópico 9.1.2 – Linha A)	479.595.134,10
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(B) Parcela a ser aplicada na Saúde – 25,00% (A x 0,25)	119.898.783,53
(C) Despesas Pagas no exercício	91.113.345,98
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	47.226.406,38
<b>(E) Total das despesas consideradas em saúde (C + D)</b>	<b>138.339.752,36</b>
<b>(F) Percentual dos recursos aplicado em saúde (E/A)</b>	<b>28,85%</b>
(G) Recursos da Lei destinados à Saúde não aplicados no exercício (B – E)	-18.440.968,84
(H) Rendimento de Aplicação Financeira (Tópico 9.1.2 - Linha C)	8.381.176,33
<b>(I) Total recursos não aplicados (G + H)</b>	<b>-10.059.792,51</b>
<b>DESPESAS COM EDUCAÇÃO</b>	
(B) Parcela a ser aplicada na Educação – 75,00% (A x 0,75)	359.696.350,58
(C) Despesas Pagas no exercício	112.528.745,47
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	72.070.057,74
<b>(E) Total das despesas consideradas em educação (C + D)</b>	<b>184.598.803,21</b>
<b>(F) Percentual dos recursos aplicado em educação (E/A)</b>	<b>38,49%</b>
(G) Recursos destinados à Educação não aplicados no exercício (B – E)	175.097.547,37
(H) Rendimento de Aplicação Financeira (Tópico 9.1.2 - Linha F)	53.885.235,74
<b>(I) Total recursos não aplicados (G + H)</b>	<b>228.982.783,11</b>

Fonte: Quadro anterior, Relatório Geral – Peça 143, fl. 132, Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal – Peça 106 e documentação contábil comprobatória – Peça 107 e Balancete contábil dos recursos de Royalties da Lei Federal 12.858/13 - (Pré-sal) - Peça 108 e documentação contábil comprobatória – Peça 109 a 112.

**Nota 1 (linha D – Saúde):** O Município inscreveu restos a pagar no valor de R\$47.226.406,38, comprovando disponibilidade financeira. Dessa forma, foi considerado este montante como despesas em Saúde para fins de limite.

**Nota 2 (linha D – Educação):** O Município inscreveu restos a pagar no valor de R\$72.070.057,74, comprovando disponibilidade financeira. Dessa forma, foi considerado este montante como despesas em Saúde para fins de limite.

Observa-se que o Poder Executivo aplicou **28,85%** dos recursos dos *royalties* e participações especiais previstos na saúde e **38,49%** 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:

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - SAÚDE	
(A) Parcela não empenhada no exercício	-10.059.792,50
(B) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores (Parcelas não empenhadas)	41.487.011,63
(C) Restos a pagar cancelados no exercício	13.754.954,11
<b>(D) Total de recursos a aplicar nos exercícios seguintes (A + B + C)</b>	<b>45.182.173,24</b>
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	56.050.734,88
<b>(F) Resultado apurado (E - D)</b>	<b>10.868.561,64</b>

<b>CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - EDUCAÇÃO</b>	
(A) Parcela não empenhada no exercício	228.982.783,11
(B) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores (Parcelas não empenhadas)	407.880.623,86
(C) Restos a pagar cancelados no exercício	13.219.204,34
<b>(D) Total de recursos a aplicar nos exercícios seguintes (A + B + C)</b>	<b>650.082.611,31</b>
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	696.548.184,61
<b>(F) Resultado apurado (E - D)</b>	<b>46.465.573,30</b>

**Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal – Peça 106 e documentação contábil comprobatória – Peça 107, Balancete contábil dos recursos de Royalties da Lei Federal 12.858/13 - (Pré-sal) - Peça 108 e Relação de Cancelamento Royalties Pré- Sal – Peça 113.**

**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 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 212.882-2/2024). 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 3 (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 212882-2/2024). 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\$ 56.050.734,88 - saúde (25%) e R\$ 696.548.184,61 - educação (75%), para cobrir os montantes dos recursos não aplicados até o 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 – PLEN<sup>30</sup> 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.

No entanto, em momento superveniente, este Tribunal de Contas recebeu o despacho subscrito 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

<sup>30</sup> Proc. TCE-RJ nº 210.331-9/2024, Prestação de Contas de Governo Municipal de Paty do Alferes de 2023, Sessão Plenária de 04/12/2024. Voto proferido pela eminente Conselheira Andréa Siqueira Martins.

juízo 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), embora o Ente tenha recebido recursos nos exercícios de 2019 (R\$ 3.348.800,00) e 2022 (R\$ 1.046.722,98).

Ademais, a instrução apontou que, segundo o Modelo 7 – Aplicação de Recursos da Cessão Onerosa (peça nº 114), o Poder Executivo **não aplicou** recursos no exercício de 2024.

## 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 20/1998, 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 sentido<sup>31</sup>:

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

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

---

<sup>31</sup> 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.

ser cobertas pelo ente<sup>32</sup>, 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 incorrido – tem-se déficit atuarial a ser equacionado (ou em fase de equacionamento), o que ocorre na grande maioria desses regimes no Brasil.

---

<sup>32</sup> Neste sentido, como se observa no art. 2, §1º da Lei Federal nº 9.717/1998, os entes federativos são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras (leia-se: déficit financeiro) do respectivo RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

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 07/2023<sup>33</sup>, 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:

a) Apenas as receitas decorrentes das contribuições dos próprios inativos e pensionistas e das compensações previdenciárias poderão ser utilizadas para pagamento de beneficiários;

---

<sup>33</sup> Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/nota-tecnica>. Acesso em 01/09/2025.

- 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**, a Especializada ressaltou que o RPPS municipal em análise teve sua massa de segurados segregada, constituindo-se, portanto, em dois fundos especiais: Fundo em Repartição e Fundo em Capitalização.

No entanto, para fins de apuração do **equilíbrio financeiro**, o Corpo Técnico se ateve ao Fundo em Capitalização – visto que o Fundo em Repartição é essencialmente deficitário e operado em repartição simples, excepcionalmente em relação ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial<sup>34</sup> – no

---

<sup>34</sup> Nota Técnica Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS.

118. A segregação da massa é uma forma de equacionamento do déficit que se constitui em uma última alternativa a ser implantada, pois, nessa modelagem, o Plano Financeiro apresenta insuficiência de recursos a ser coberta, mensalmente, pelo Tesouro. Trata-se, assim, **de exceção aos princípios norteadores dos RPPS**, exceção que se faz em prol da constituição de Plano Previdenciário destinado ao grupo em regime de capitalização mutualista, portanto, com menores riscos de insolvência.

119. A responsabilidade do ente pela eventual insuficiência financeira dos RPPS decorre do próprio § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 e não constitui norma basilar dos Regimes Próprios, **mas sim uma exceção ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial**, comando residual a ser utilizado como derradeiro esforço para se garantir o direito dos servidores públicos

que apurou **superávit financeiro** 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	4.352.952.537,49
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	1.416.733.275,48
<b>(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) – (B)</b>	<b>2.936.219.262,01</b>

Fonte: – Relatório de Avaliação Atuarial – Peça 121, fl. 35.

Muito embora não tenha sido expressamente consignado na instrução técnica é importante salientar que a metodologia adotada pelo Corpo Técnico no presente se mostra 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.

No entanto, considerando a existência do Fundo em Repartição, estruturado no âmbito da segregação da massa de segurados do RPPS municipal, o qual concentra déficit financeiro e atuarial em montante expressivo, não reputo adequado afirmar que o RPPS se encontra em equilíbrio financeiro, em conformidade com a Lei Federal nº 9.717/1998, ao contrário do que aduz o Corpo instrutivo. Efetivamente, a separação de parte da massa revela inequívoco desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS local, por óbvio temporário ou permanentemente não recuperável, o que deve ser entendido como uma situação deficitária absolutamente excepcional<sup>30</sup> à luz da legislação vigente, o que prescinde, portanto, de apontamento de ressalva.

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

---

ocupantes de cargo efetivo aos benefícios previstos no art. 40 da Constituição Federal.

120. Por isto, esta configuração da segregação da massa, pela qual o Tesouro passa, em muitos casos, a arcar imediatamente com a insuficiência das contribuições para os benefícios dos segurados vinculados ao Plano Financeiro, **deve ser compreendida como um estágio provisório, uma transição para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social.** [grifos produzidos]

Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas-tecnicas>. Acesso em 05/09/2024.

O Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (Peça 121) referente ao RPPS, elaborado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.

Conforme evidenciado no relatório, o Município possui um **déficit atuarial**. Diante disso, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (Peça 122) informando as medidas em implementação para o equacionamento do referido déficit, a saber: Manutenção do plano de amortização instituído pela Lei Complementar n.º 317/22.

Demonstrado que o RPPS possui déficit atuarial a ser equacionado, constata-se que o Município cumpriu o mandamento referente à impossibilidade de estabelecer, para os seus segurados, alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União (14%) (Peça - 123).

Em análise dos autos, observa-se que o Fundo em Capitalização apurou um déficit atuarial no valor de R\$ 621.604.648,08, na data-focal de 31/12/2023, sendo que o plano de amortização vigente mediante Lei Municipal nº 317/2022 alcançara tão somente o valor presente de R\$ 595.091.899,07, já considerando a exclusão do valor correspondente ao limite de déficit atuarial, consoante dispõe a legislação previdenciária vigente, o que importou em déficit atuarial residual não equacionado até 31/12/2024, na ordem de R\$ 26.512.749,01.

Assim, o gestor declarou que estaria desobrigado de revisar o plano de amortização vigente, com majoração das contribuições suplementares, nos termos do art. 44, inciso I do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022, tendo em vista a redução do déficit atuarial apurado em 31/12/2022 (R\$ 720.991.238,12), conforme transcrito a seguir:

Art. 44. O **plano de amortização implementado em lei deverá ser obrigatoriamente revisto, elevando-se as contribuições**, na forma de alíquotas ou aportes, quando, nas avaliações atuariais dos exercícios subsequentes:

I - **for apurado deficit atuarial superior àquele anteriormente equacionado**, excluído dessa apuração o valor atual do plano de equacionamento do deficit implementado em lei; e

II - o valor do novo deficit atuarial apurado, excluído desse o valor atual do plano de equacionamento do deficit implementado em lei, for superior a 1% (um por cento), 1% (um por cento), 2% (dois por cento) ou 5% (cinco por cento) das provisões matemáticas previdenciárias para os RPPS identificados, respectivamente, no ISP-RPPS como Perfis Atuariais I, II, III e IV.

Considerando que a obrigatoriedade de revisão e elevação das contribuições (seja na forma de alíquotas ou aportes) do plano de amortização implementado em lei está condicionada ao cumprimento cumulativo dos dois critérios estabelecidos no supratranscrito critério, mesmo que o déficit atual seja superior a 5% das provisões matemáticas atuais (o que representa o caso concreto,

tendo em vista o Perfil Atuarial IV do RPPS de Macaé – peça nº 121, fl. 94), se ele for *inferior* ao déficit anteriormente equacionado (não cumprindo a Condição I), a revisão do plano de amortização com elevação das contribuições não é considerada obrigatória sob a ótica do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022, o que assiste razão ao gestor interessado.

Ainda em relação às avaliações atuariais, recente julgado 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.

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 (peça nº 123).

Quanto às contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, concluiu a Especializada que o Poder Executivo **efetou 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	94.897.576,87	94.897.576,87	0,00
Patronal	101.128.518,27	101.128.518,27	0,00

**Fonte:** Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – Peça 143, fls. 135/136.

**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, que o Poder Executivo efetuou, **em sua integralidade**, os pagamentos devidos no exercício, bem como o termo de parcelamento então vigente foi devidamente registrado 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)
213/2011	01/09/2011	35.354.825,00	1.767.741,24	5.384.899,56	0,00

**Fonte:** Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – Peça - 143, fls. 134.

Quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), apontou a Especializada, após consulta realizada no sítio eletrônico Cadprev (peças nºs 162 a 164), que o Município se encontrava em **situação regular** com os critérios da Lei Federal nº 9.717/1998.

Cabe destacar que, em consulta ao extrato de irregularidades disponível no sítio eletrônico do Cadprev<sup>35</sup>, é possível constatar que o critério “*Instituição do regime de previdência complementar – Aprovação e operacionalização do convênio de adesão*” se encontra em análise por parte do órgão regulador.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>. Acesso em: 16/09/2025.

### 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\$ 98.742.333,48) definido quanto o repasse realizado (R\$ 98.740.800,00) **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 57.168/2023-PLENV<sup>36</sup>, no qual o Plenário firmou entendimento de que as Receitas Patrimoniais 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** aos atuais Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo para que tomem 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 Constituição Federal 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.

---

<sup>36</sup> 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.

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 a irregularidade e 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 nº 127) 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	75,00%
Cumprida parcialmente	1	25,00%

Não cumprida	0	0,00%
Cumprimento dispensado	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações do TCE-RJ – Modelo 8 – Peça 128.

O Corpo Instrutivo manifestou-se no sentido de que forma cumpridas as determinações exaradas por esta Corte.

#### 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 127), emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela Regularidade com Ressalvas das Contas do Chefe de Governo do município.

#### 7.5. RFESULTADOS 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 destaca a realização de Auditoria de Acompanhamento (Processo TCE-RJ nº 214.368-2/2025), no exercício de 2024, cujo objetivo consistiu em verificar a solução dos problemas identificados em auditorias anteriores para subsidiar a análise das Contas de Governo do município, no que tange à gestão do IPTU, do ISS, do ITBI e do Crédito Tributário.

Outrossim, destacou a elaboração, pela Coordenadoria de Auditoria de Receita (CAD-Receita), de instrução conclusiva (peça nº 129), destinada a subsidiar o exame das presentes contas, de modo a permitir que as ações e omissões do gestor municipal repercutam adequadamente na apreciação deste Tribunal, com reflexos na aprovação ou reprovação das contas sob análise.

Como resultado da auditoria, o Corpo Instrutivo constatou a ausência de procedimentos básicos relacionados ao lançamento, à fiscalização e à cobrança de créditos tributários, quais sejam: **(i)** inexistência de ações proativas e sistematizadas de cobrança administrativa; **(ii)** ausência de efetiva implementação da fiscalização de ISS; e **(iii)** ausência de lançamento de IPTU em decorrência da desatualização do cadastro imobiliário municipal.

Consoante manifestação da Especializada, a avaliação realizada no âmbito da referida auditoria não se restringiu à mera verificação da existência da arrecadação, mas abrangeu, de forma mais ampla, a aferição da adoção, pelo ente municipal, de pontos mínimos indispensáveis à denominada “efetiva arrecadação”, preconizada pelo art. 11 da LRF. Nessa perspectiva, não se tratou de examinar problemas isolados, mas de verificar a ausência de implementação de diversos pontos diretamente vinculados à arrecadação e de procedimentos basilares para a tributação. Tal contexto, segundo a instância técnica, revela possível ação/omissão deliberada do gestor responsável, denotando falta de diligência e afronta aos princípios da responsabilidade na gestão fiscal.

Não obstante, por ter identificado evolução em outros pontos na gestão da arrecadação tributária no município, o Corpo Instrutivo entende que a situação constatada não enseja proposta de decisão pela irregularidade, nos seguintes termos:

Entretanto, tendo em vista ter sido identificada evolução em outros pontos na gestão da arrecadação tributária em Macaé, considera-se que, apesar da continuidade dos problemas apontados, a situação não enseja proposta de decisão por irregularidade. Contudo, ante a persistência dos problemas mencionados, para os quais não foram identificadas melhorias significativas ou adoção de procedimentos eficazes, apesar dos esforços contínuos de orientação pelo TCE-RJ, resta configurada situação que motiva a anteriormente alertada proposta de decisão nestas Contas de Governo do gestor municipal por ressalva pelo descumprimento ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 6**.

Diante dos apontamentos da Especializada – considerados impropriedades em sua instrução inicial –, o Sr. Welberth Porto de Rezende, em face da possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita destinada a elucidar a irregularidade referente ao descumprimento do art. 42 da LRF tratada no item 5.11 deste voto, informou, por meio do Documento TCE-RJ nº 20.431-3/2025 (peça nº 182, fls. 17/19), a adoção de medidas já em curso, bem como sinalizou a implementação de outras ações que se encontram em fase de planejamento, visando ao aperfeiçoamento contínuo do processo fiscalizatório.

Em face dos argumentos apresentados, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma:

Nas fls. 18 e 19 da Peça 182, o jurisdicionado arrola uma série de iniciativas e práticas a serem implementadas no sentido de sanear a impropriedade sob análise, contudo, conforme bem ilustra a seguinte colação, as ações determinadas ainda se encontram em fase planejamento, de modo que será sugerida a **manutenção da Impropriedade n.º 6 ora renumerada n.º 5** sob análise.

Por fim, destaca-se que já se encontram em fase de planejamento novos projetos e iniciativas que visam ao aperfeiçoamento contínuo do processo fiscalizatório, com vistas à modernização da gestão tributária e à consolidação de um ambiente mais eficiente, transparente e alinhado às melhores práticas de arrecadação pública, com o fim de promover um salto qualitativo na administração tributária municipal.

Em face de tudo exposto, será afastada a **Impropriedade nº 2** da conclusão da presente instrução e as demais serão renumeradas e convertidas em **Ressalvas** — em face do afastamento da irregularidade —, conforme normas vigentes nesta Corte de Contas, e renumeradas.

Isto posto, acolho em meu voto a sugestão de **Ressalva e Determinação**, bem como faço constar a emissão de **alerta** ao atual gestor de que persistindo os problemas apurados em sede de auditorias e não comprovando o cumprimento de outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

Não obstante, é digno de destaque que, para que seja atribuída irregularidade digna de ensejar parecer prévio contrário ao chefe do poder executivo, as falhas identificadas em instrumentos de fiscalização, além da condição obrigatória de apresentar evidências apropriadas e suficientes para caracterizar a irregularidade, só possuem tal condão em casos de influência significativa nos resultados fiscais, limites e inexecução de políticas públicas sob a égide deste instituto e **desde que seja possível atribuir ao Chefe do Poder Executivo conduta comissiva ou omissiva que tenha concorrido para ocorrência ou manutenção das irregularidades apuradas**. Nesse sentido, a **individualização da conduta** se torna item indispensável para demonstrar a possibilidade de responsabilização do chefe do Poder Executivo e garantir o devido processo legal em sede de contas de governo, sob pena de ocorrência de inversão do ônus da prova em sede de fiscalização.

É nesse sentido que vem caminhando a Corte de Contas Federal, como se pode depreender do Acórdão 3969/2025-Primeira Câmara ao diferenciar os diferentes regimes de distribuição do ônus probatório no âmbito do controle externo:

As irregularidades não relacionadas diretamente à prestação de contas devem ser provadas pelo TCU, não cabendo a inversão do ônus da prova. Quando relacionadas à prestação de contas em si, o dever de provar a regular aplicação dos recursos públicos é do gestor. Por outro lado, **quando a conduta não tem relação intrínseca com a prestação de contas, mas sim com irregularidades específicas percebidas em fiscalizações do Tribunal ou de outros órgãos, a responsabilidade de provar a conduta tida por irregular é da Administração Pública, independentemente do tipo**

**de processo em que a conduta é analisada. A correta delimitação da conduta imputada e a adequada distribuição do ônus probatório são fundamentais ao devido processo legal e à garantia da ampla defesa, sem os quais o processo carece de pressupostos válidos de desenvolvimento**, justificando seu arquivamento (art. 212 do Regimento Interno do TCU). [grifos produzidos]

Ainda com base no julgado supra, expõe o exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues em suas razões de decidir:

Quando se trata de **irregularidades não relacionadas diretamente à prestação de contas, mas sim a condutas específicas identificadas em fiscalizações**, o ônus da prova pertence ao órgão que aponta a irregularidade, conforme os seguintes enunciados de jurisprudência selecionada:

**Em processos de auditoria, o ônus da prova sobre ocorrências consideradas ilegais cabe ao TCU, devendo tais ocorrências estar acompanhadas de fundamentação que permita a identificação do dano, da ilegalidade, do responsável por sua autoria** e da entidade ou empresa que tenha contribuído para a prática do ato ilegal. (Acórdão 721/2016-Plenário. Relator o E. Ministro Vital do Rêgo)

**A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC), aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento.** (Acórdão 1522/2016-Plenário. Relator o E. Ministro Benjamin Zymler) [grifos produzidos]

Aqui me permito destacar o excerto *“irregularidades não relacionadas diretamente à prestação de contas”* constante na decisão supra, destacada pelo Exmo. Ministro, como aquelas identificadas em sede de fiscalização, já que não obtidas através da análise dos documentos e anexos exigidos àquele que tem o dever de demonstrar a boa e regular gestão dos recursos, a fim de evitar interpretações equivocadas.

## **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 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 **74,68%**, classificando-se no **nível intermediário**, nos seguintes termos:

O portal de transparência da Prefeitura Municipal de Macaé foi avaliado com base em 88 critérios, sendo 11 essenciais, 59 obrigatórios e 18 recomendados, alcançando um índice de transparência de 74,68%, classificando-se como nível Intermediário.

Verificou-se a não conformidade em 31 itens avaliados, sendo: 2 dos critérios essenciais; 14 dos critérios obrigatórios; 15 dos critérios recomendados.

Destacam-se abaixo os critérios essenciais que não foram atendidos:

Não divulga o Relatório de Gestão Fiscal (RGF);

Não divulga o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

Além disso, o Município de Macaé não apresentou o atendimento integral de critérios das seguintes dimensões do PNTP: Contratos, Diárias, Educação, Emendas Parlamentares, Informações Institucionais, LGPD e Governo Digital, Licitações, Obras, Planejamento e Prestação de Contas, Receita, Recursos Humanos, Renúncia de Receita, 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. SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Com o advento da Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007, foi instituído o Novo Marco Legal do Saneamento, o qual estabeleceu metas concretas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até o ano de 2033, de observância obrigatória por todos os entes municipais.

Nesse contexto, este Tribunal de Contas tem intensificado suas ações de controle no âmbito desses serviços, com ênfase na avaliação e fiscalização das políticas públicas atinentes ao abastecimento de água e saneamento sanitário. Após contextualização das auditorias realizadas por esta Corte e da relevância destas para a efetividade das metas estabelecidas pelo novo marco regulatório, a Especializada destacou que, considerando a quantidade de achados identificados nas auditorias realizadas, procedeu à classificação dos Municípios em cinco faixas de risco: crítico, alerta, atenção, razoável e satisfatório.

Considerando a quantidade de achados identificados na Auditoria de Acompanhamento realizada no Município de Macaé (Processo TCE-RJ nº 254.152-5/23), referido ente foi enquadrado na faixa de risco de **atenção**, a qual indica a existência de *“problemas que merecem consideração, exigindo medidas corretivas para evitar que se agravem no futuro”*.

Diante disso, à semelhança do decidido na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2023, a Especializada sugere a reiteração de **alerta** ao atual gestor, o que acolho em meu voto, a fim de que observe o cumprimento das decisões emanadas por esta Corte de Contas nos Processos TCE-RJ nº 243.403-3/23 e nº 254.152-5/23, bem como a obrigatoriedade da correta e tempestiva inserção de dados no módulo Atos Jurídicos do Sigfis. Ressalta-se que o descumprimento poderá ensejar, por ocasião da apreciação das futuras Contas de Governo, a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação.

## 7.8. 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 pública, 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 129:

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	Disponibilizada
Decretos de abertura de créditos adicionais	Disponibilizada
Decreto municipal que declarou situação caracterizada de estado de calamidade pública (no caso de abertura de créditos adicionais extraordinários)	Não aplicável
Balanços e Demonstrativos Contábeis da execução orçamentária	Abordado no tópico 10.1.2
Atas das Audiências Públicas das Metas Fiscais e da Saúde e os respectivos comprovantes de chamamento	Disponibilizada
Pareceres dos Conselhos do Fundeb e da Saúde	Disponibilizada
Pareceres Prévios emitidos nas Contas de Governo Municipais	Abordado no tópico 10.1.2

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

## **8. CONCLUSÃO**

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de **Macaé**, relativa 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 n.º 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; 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 Macaé, **Sr. Welberth Porto de Rezende**, referentes ao exercício de **2024**, em face das **RESSALVAS** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

**RESSALVAS**

**RESSALVA Nº 1**

Realização de despesas sem observância do disposto no inciso II do art. 50 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

**DETERMINAÇÃO Nº 1**

Adotar medidas no sentido do cumprimento do disposto no 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\$ 48.232.370,35 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**

Não foram preenchidos, no Relatório de Gestão Fiscal, os valores recebidos pelo Município a título de emendas parlamentares impositivas, nos termos do art. 166-A da Constituição Federal, 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, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional, assegurando a correta apuração da Receita Corrente Líquida ajustada, para fins de cálculo dos limites de despesa com pessoal e endividamento.

**RESSALVA Nº 4**

Intempestividade na remessa da base de dados referentes ao Sistema Módulo Término de Mandato, em desacordo com o disposto no inciso I do art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 248/2008.

**DETERMINAÇÃO Nº 4**

Observar a remessa da base de dados referentes ao Sistema Módulo Término de Mandato, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 248/2008.

**RESSALVA Nº 5**

Divergência entre os montantes evidenciados no Sistema Módulo Término de Mandato para a fonte "Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados à Educação – Lei nº 12.858/2013" e os valores constantes nos respectivos Balancetes Contábeis de Verificação (peça nº 108).

**DETERMINAÇÃO Nº 5**

Observar a correta escrituração dos registros por fontes de recursos, de modo a garantir a consistência das informações declaradas com os registros contábeis.

**RESSALVA Nº 6**

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

**DETERMINAÇÃO Nº 6**

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ nº 281/2017.

**RESSALVA Nº 7**

Implementação incompleta de procedimentos basilares de lançamento, fiscalização e cobrança dos tributos pela ausência de implantação de cobrança administrativa, de fiscalização de ISS e de atualização de cadastro imobiliário, deixando de realizar a efetiva arrecadação dos tributos de sua competência constitucional, requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, em descumprimento ao art. 11 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

**DETERMINAÇÃO Nº 7**

Adote as seguintes medidas estruturantes, visando a tornar a arrecadação tributária municipal efetiva:

- i. Implementar rotina sistemática de cobrança administrativa de todos os créditos tributários inadimplidos, de acordo com a normatização municipal, preferencialmente eletrônica, com procedimentos individualizados de notificação aos inadimplentes sobre seus débitos, penalidades e decorrências do estado de inadimplência, contendo ainda os meios de facilitação de pagamento disponibilizados para quitação das dívidas;
- ii. Implementar a fiscalização de ISS e realizar, minimamente, os procedimentos de: (i) fiscalização sobre os principais contribuintes do tributo no Município como por exemplo: - Instituições Financeiras; - Construção Civil; - Grandes empresas comerciais e industriais, estabelecidas no Município, como responsáveis tributários do ISS, na condição de tomadores de serviços; (ii) monitoramento da arrecadação dos inadimplentes, dos maiores contribuintes de ISS ou do comparativo entre contribuintes com a mesma atividade, de modo a direcionar ações fiscais na ocorrência de qualquer flutuação significativa na arrecadação; e (iii) fiscalização nas empresas

que apresentem variações significativas em seu recolhimento, com vistas a averiguar oportunamente os indícios de evasão fiscal;

iii. Efetuar recadastramento imobiliário geral no município e implementar ações administrativas permanentes e periódicas de higienização do cadastro fiscal imobiliário.

**RECOMENDAÇÃO:**

Observar o adequado detalhamento das disponibilidades financeiras por fonte de recursos em consonância com o art. 8º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, bem como a sua paridade com o Balanço Patrimonial.

**II – Pela COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao **atual responsável pelo Controle Interno** da Prefeitura Municipal de Macaé, 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 – Pela COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao atual **Prefeito Municipal de Macaé**, alertando-o:

**III.1.** 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.2.** 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.3.** quanto aos entendimentos firmados no Prejulgado de Consulta nº 23/2024, nos termos do Acórdão nº 18263/24 - PLEN<sup>37</sup>, ressaltando-se que é recomendável que os recursos decorrentes de *royalties* e participações especiais devam ser preferencialmente destinados a programas de infraestrutura social;

**III.4.** 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.5.** quanto aos entendimentos firmados no Prejulgado de Consulta nº 26/2023, oriundo do Acórdão TCE-RJ nº 57.168/23-PLENV<sup>38</sup>, acerca das receitas patrimoniais (recursos arrecadados pelo município a título de outorga decorrente de concessão de serviço público à iniciativa privada) não 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.6.** 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.7.** quanto aos entendimentos firmados no Prejulgado de Consulta nº 13/2025, nos termos do Acórdão nº 10.870/2025<sup>39</sup>, 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

---

<sup>37</sup> Processo TCE-RJ nº 208.656-9/2023. Voto de minha autoria, relatado na Sessão Plenária de 17/04/2024.

<sup>38</sup> Processo TCE-RJ nº 205.383-1/2022. Voto de autoria da eminente Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerren, relatado em Sessão Plenária de 15/05/2023.

<sup>39</sup> Processo TCE-RJ nº 238.115-1/2023. Voto de minha autoria, relatado na Sessão Plenária de 07/05/2025.

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. 8.** 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.9.** 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;

**III.10.** quanto ao adequado cumprimento das decisões emanadas por esta Corte, conforme descritas nos Processos TCE-RJ nº 243.403-3/2023, nº 254.152-5/2023, sob pena de ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário por parte deste Tribunal;

**III.11.** quanto à obrigatoriedade da correta e tempestiva inserção dos dados no módulo Atos Jurídicos do Sigfis, em sua integridade e autenticidade, em observância ao previsto nas Deliberações TCE-RJ nº 312/2020 e nº 281/2017, sob pena de ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário por parte deste Tribunal;

**IV** – Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de **Macaé**, 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.** para que, a partir do orçamento anual do exercício de 2025, a base de cálculo de receitas que compõem o repasse de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal, na forma prevista pelo art. 29-A da Constituição Federal, não seja composta com as receitas patrimoniais (recursos arrecadados pelo Município a título de outorga decorrente de concessão de serviço público à iniciativa privada);

**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**