

Angra dos Reis



**Prestação de
Contas de
Governo**

**Conselheiro
Relator
Márcio Pacheco**

Sede: Praça da República, nº 50, Centro, Rio
de Janeiro/RJ – CEP: 20.211-351
Endereço na internet:
<https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/>



COMPOSIÇÃO ATUAL

PRESIDENTE

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

VICE-PRESIDENTE

MÁRCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

CORREGEDORA-GERAL

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

OUVIDOR

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

SUPERVISOR DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO

MÁRCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

GABINETES DOS CONSELHEIROS

JOSÉ GOMES GRACIOSA

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

DOMINGOS INÁCIO BRAZÃO

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

MÁRCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

GABINETES DOS CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS

MARCELO VERDINI MAIA

ANDREA SIQUEIRA MARTINS

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCURADOR-GERAL DE CONTAS

HENRIQUE CUNHA DE LIMA

SUBPROCURADOR-GERAL DE CONTAS

VITTORIO CONSTANTINO PROVENZA

PROCURADORES

HORACIO MACHADO MEDEIROS

SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA

ALINE PIRES CARVALHO ASSUF

ÓRGÃOS DA PRESIDÊNCIA

CHEFIA DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

LAÉLIO SOARES DE ANDRADE

PROCURADORIA-GERAL DO TCE-RJ

SERGIO CAVALIERI FILHO

AUDITORA INTERNA

PATRÍCIA FERNANDES MARQUES

ÓRGÃOS EXECUTIVOS DE PRIMEIRO NÍVEL

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA

MARINA GUIMARÃES HEISS

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

OSÉIAS PEREIRA DE SANTANA

SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

MARCELO LANGELI CERANTO

Sumário

1.	Dados Socioeconômicos.....	9
2.	Estrutura do município	10
3.	Gestão Orçamentária	11
3.1.	Instrumentos de Planejamento	12
3.2.	Orçamento 2022	13
3.3.	Alterações Orçamentárias	14
3.3.1.	Autorizados pela LOA.....	14
3.3.2.	Autorizados por Lei Específica	17
3.3.3.	Créditos Extraordinários.....	17
3.3.4.	Resumo das Alterações Orçamentárias	18
3.3.5.	Análise das Fontes de Recursos	18
3.4.	Receita.....	19
3.4.1.	Receita de competência do município.....	20
3.4.2.	Receita por habitante	21
3.5.	Despesa.....	21
3.5.1.	Cancelamento de Restos a Pagar Processado.....	22
3.6.	Resultado Orçamentário	24
4.	Gestão Financeira e Patrimonial.....	24
4.1.	Resultado Financeiro.....	24
4.2.	Balanço Patrimonial	26
4.2.1.	Resultado Patrimonial	27
4.2.2.	Situação Patrimonial Líquida	27
5.	Gestão Fiscal	28

5.1. Demonstrativos Fiscais (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal).....	29
5.2. Metas Fiscais	30
5.2.1. Audiências Públicas	30
5.3. Receita Corrente Líquida	31
5.4. Despesa com Pessoal.....	31
5.5. Dívida Pública.....	32
5.6. Outros Limites: Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos	33
6. Limites Constitucionais e Legais.....	33
6.1. Gastos com Educação.....	33
6.1.1. Verificação da adequação das despesas	34
6.1.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	34
6.1.3. Outros assuntos pertinentes a Educação.....	38
6.2. Fundeb.....	39
6.2.1. Gastos com Fundeb	41
6.2.2. Verificação da adequação das despesas	41
6.2.3. Utilização dos recursos do Fundeb.....	42
6.2.4. Outros tópicos relevantes pertinentes ao FUNDEB	44
6.3. Gastos com Saúde	45
6.3.1. Verificação da adequação das despesas	45
6.3.2. Ações e serviços públicos de saúde - ASPS.....	46
6.3.3. Outros tópicos relevantes pertinentes a Saúde	49
7. Previdência	50
7.1. Resultado Financeiro do RPPS	51
7.2. Contribuições Previdenciárias.....	51
7.2.1. Regime Próprio de Previdência Social.....	52

7.2.2.	Regime Geral de Previdência Social	52
7.3.	Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP	53
7.4.	Avaliação Atuarial.....	54
7.5.	Emenda Constitucional nº 103/2019.....	55
8.	Repasse ao Poder Legislativo	56
8.1.	Apuração do limite máximo	57
8.2.	Verificação do valor repassado (Artigo 29-A, § 2º, inciso I).....	58
8.3.	Verificação do cumprimento do Orçamento Final (Artigo 29-A, § 2º, inciso III)	58
9.	Royalties	59
9.1.	Receitas de Compensações Financeiras	60
9.2.	Despesas custeadas com Compensações Financeiras	61
9.3.	Royalties e Participação Especial da Lei Federal nº 12.858/13	61
9.3.1.	Recursos recebidos e aplicação conforme Lei Federal nº 12.858/13....	62
9.4.	Transferências da União relativa a Lei Federal nº 13.885/19	63
10.	Demais aspectos relevantes	63
10.1.	Controle Interno	63
10.2.	Auditoria sobre a Gestão Tributária.....	65
10.3.	Transparência na Gestão Fiscal.....	67
11.	Conclusão	67

PROCESSO: TCE-RJ Nº 222.682-0/23

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2022

RESPONSÁVEL: SR. FERNANDO ANTÔNIO CECILIANO JORDÃO

EMENTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2022. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

Versam os autos sobre a Prestação de Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de **Angra dos Reis**, referente ao **exercício de 2022**, sob a responsabilidade do **Sr. Fernando Antônio Ceciliano Jordão** – Prefeito Municipal, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme o disposto nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - SCAP, constata-se que a Prestação de Contas deu entrada neste Tribunal em 14.04.23, encaminhada de forma tempestiva, conforme Deliberação TCE-RJ nº 285/18, a qual dispõe que as contas serão encaminhadas no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da abertura da sessão legislativa.

Inicialmente, a i. Unidade de Auditoria, após análise de toda documentação encaminhada (peça 182), sugeriu a emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, pela Câmara Municipal, em face da identificação de seis Ressalvas e duas Recomendações.

Em sua análise, o d. Ministério Público de Contas – MPC, representado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral de Contas Henrique Cunha de Lima (peça 185), posiciona-se parcialmente de acordo com a Unidade de Auditoria, por entender existir mais uma ressalva e determinação referentes à aplicação dos *Royalties* nas áreas de Educação e Saúde, e por entender pelo afastamento da ressalva e respectiva determinação acerca da ausência do parecer do Conselho Municipal de Saúde, sugerindo a emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo.

Diante disto, consoante disposto no art. 64, § 1º, do RITCERJ, e em observação ao princípio do contraditório e da ampla defesa, foi dada ciência ao Responsável, por meio da Decisão Monocrática proferida em 25.08.23, para, caso necessário, apresentasse manifestação escrita.

Através do Doc. TCE-RJ nº 19.916-0/23 (peças 190 a 198), o Responsável se manifestou nos autos acerca das ressalvas e demais atos indicados pela mencionada Decisão.

Após análise empreendida na nova documentação e nos esclarecimentos encaminhados em sede de defesa, a proeminente **Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal - CSC-Municipal**¹ sugeriu (peça 203): **i)** a emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, pela Câmara Municipal, com 3 (três) RESSALVAS e respectivas DETERMINAÇÕES, bem como 2 (duas) RECOMENDAÇÕES; **ii)** com COMUNICAÇÃO ao atual responsável pelo Controle Interno; **iii)** COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Angra dos Reis; e **iv)** EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério da Saúde.

O douto MPC, após análise dos esclarecimentos, posiciona-se de acordo com a ilustre CSC-Municipal (peça 207).

Ressalto que, consoante previsão constante no art. 269, § 3º, do Regimento Interno, e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Eis o Relatório.

¹ A Unidade de Auditoria é um órgão competente e imparcial, que emitiu o parecer técnico que embasa o voto ora apresentado. Eventuais erros materiais de somas em tabelas elaboradas pela Unidade de Auditoria não comprometem a emissão do parecer prévio, pois não alteram a sua conclusão geral.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ é o órgão de fiscalização responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades do Estado e dos 91 municípios fluminenses.

Suas competências estão estabelecidas nos artigos 123, 124 e 125 da Constituição Estadual, sendo uma das principais atribuições à Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, contida no artigo 124² da Constituição Estadual.

O objetivo da Prestação de Contas de Governo é avaliar a regularidade da gestão e assegurar a transparência, a qual deve ser apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, para fins de emissão de parecer prévio conclusivo a ser encaminhado ao Legislativo Municipal para fins de julgamento.

Destaque-se que o parecer prévio em epígrafe apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, conforme dispõe o mandamento Constitucional contido no § 2º do artigo 124 da Carta Magna Estadual e lecionado pelo ilustre Professor e Conselheiro-Substituto Luiz Henrique Lima, ao apontar seu caráter "quase-vinculante"³.

As análises empreendidas a seguir visam verificar o cumprimento dos dispositivos Constitucionais e Legais, destacando acompanhamento do endividamento, dos gastos com pessoal e da situação previdenciária, bem como do cumprimento dos limites previstos para a saúde e educação, de modo a facilitar o entendimento do público em geral, com vistas ao estímulo do controle social.

² Art. 124 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito.

§ 2º - Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, sobre as contas que o Prefeito prestará anualmente.

³ LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. São Paulo. 2021. Editora Método. p. 380]

1. Dados Socioeconômicos

Os dados socioeconômicos são indicadores das características básicas do município, objetivando contextualizar as potencialidades e fraquezas e orientar a formulação de políticas públicas.

Demonstra-se, a seguir, **os principais indicadores do Município de Angra dos Reis**⁴:

1.1 Dados populacionais

- ✓ População no último censo [2022] = 167.418 pessoas (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 18 de 92);
- ✓ Densidade demográfica [2022] = 205,82 hab/km² (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 32 de 92).

1.2 Território

- ✓ Área da unidade territorial [2022] = 813,420 km² (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 14 de 92);
- ✓ Área urbanizada [2019] = 40,06 km² (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 19 de 92).

1.3 Educação

- ✓ IDEB - Anos iniciais do ensino fundamental (Rede Pública) [2021] = 5,5 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 38 de 92);
- ✓ IDEB - Anos finais do ensino fundamental (Rede Pública) [2021] = 4,6 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 63 de 92);
- ✓ Matrículas no ensino fundamental [2021] = 21.729 matrículas;
- ✓ Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021] = 108 escolas.

⁴ <https://cidades.ibge.gov.br>, acesso em 01.09.23.

1.4 Saúde

✓ Estabelecimentos de Saúde SUS [2009] = 58 estabelecimentos (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 27 de 92).

1.5 Trabalho e Rendimento

✓ Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2021] = 3 salários mínimos (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 8 de 92);

✓ Pessoal ocupado [2021] = 38.974 pessoas (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 16 de 92).

1.6 Economia

✓ O Produto Interno Bruto - PIB mede a atividade econômica mediante a soma de todos os bens e serviços finais produzidos. O PIB per capita do município em 2020 foi de R\$ 51.816,01 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 18 de 92);

✓ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, indicando o maior o desenvolvimento humano quanto mais próximo de 1. O IDHM do município em 2010 foi de 0,724 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 31 de 92);

✓ O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O índice varia de 0 a 1, indicando menor desigualdade no município quanto menor for o valor numérico do índice. No município, o Índice de Gini foi de 0,44 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 24 de 92).

2. Estrutura do Município

Segundo informações fornecidas pelo Jurisdicionado (peça 198), a Administração Municipal de Angra dos Reis está organizada da seguinte forma:

Tabela 1. Organização do município

Órgãos
PREFEITURA ANGRA DOS REIS
CAMARA ANGRA DOS REIS
FUNDO MUN SAÚDE ANGRA DOS REIS
FUNDO MUN DIR CRI ADOLES ANGRA DOS REIS
SERV AUT ÁGUA TRAT ESGOTO ANGRA DOS REIS
FUNDO MUN ASSIST SOCIAL ANGRA DOS REIS
FUNDAÇÃO DE TURISMO DE ANGRA DOS REIS
FUNDAÇÃO CULTURAL DE ANGRA DOS REIS
INST PREV SOC MUN ANGRA DOS REIS
FUNDO MUN MEIO AMBIENTE DE ANGRA
SECRETARIA ESP DEFESA CIVIL ANGRA REIS
FUNDO MUN CULTURA ANGRA DOS REIS
FUND HOSP GERAL JAPUÍBA ANGRA DOS REIS
FUNDO ESPECIAL CAMARA MUN ANGRA DOS REIS
FUNDO MUN IDOSO ANGRA DOS REIS
INSTITUTO MUN AMBIENTE ANGRA DOS REIS
FUNDO MUN SEGUR PÚBLICA ANGRA DOS REIS

Fonte: Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas – peça 198, fls. 7.

3. Gestão Orçamentária

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais dados sobre a gestão orçamentária do Município referente ao exercício de 2022.

No Estado moderno, em que é privilegiado o instituto da representação, o orçamento é um instrumento de participação popular, os representantes do povo elaboram, debatem, aprovam e executam tal planejamento para o bem comum da população.

A Constituição Federal de 1988 enfatizou o controle dos projetos pelo Poder Legislativo e o orçamento-programa, em que o Estado realiza um planejamento sistematizado e analítico, de médio e longo prazo, a fim de melhor gerenciar os recursos e os gastos públicos.

Orçamento Público é um planejamento materializado pela Lei Orçamentária, no qual o Governo, em quaisquer de seus níveis, relaciona, de forma legal, o seu programa de trabalho, que contém planos de custeio, investimentos, inversões e obtenção de recursos, tudo para o preenchimento de suas necessidades funcionais.

O planejamento está intimamente ligado a um processo temporal, que envolve a vivência ou a experiência do que já se passou; o momento presente, conhecido como diagnóstico, em que se tem conhecimento dos recursos e das necessidades existentes e esperadas; e a visão que, além do objetivo, trata das diretrizes e das metas que se pretendem alcançar no futuro.

3.1. Instrumentos de Planejamento

O orçamento público é exigido pela Carta Magna em seu artigo 165 e é obrigatório para todas as entidades do governo, após a aprovação pelo Legislativo, a sanção e a publicação da Lei Orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo. O processo orçamentário é concretizado pelos seguintes instrumentos:

a) Plano Plurianual (PPA): Elaborado no primeiro ano de mandato do governo eleito, com vigência para os quatro anos seguintes. É o elemento por meio do qual o governo ordena suas ações com a finalidade de atingir os seus objetivos ou metas. É instituído por lei, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para aquelas referentes a programas de duração continuada (despesas correntes). Os investimentos cuja execução seja levada a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro, só poderão ser aplicados se previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal.

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Tem a finalidade principal de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

c) Lei de Orçamento Anual (LOA): Visa a concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. Compreende os três tipos distintos de orçamentos:

➤ Orçamento Fiscal - Abrange os três Poderes da União, fundos, órgãos, autarquias, inclusive as especiais e fundações instituídas e mantidas pela União; abrange, também, as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam desta quaisquer recursos que não sejam provenientes de participação acionária, pagamentos de serviços prestados, transferências para aplicação em programas de financiamento atendendo ao disposto na alínea “c” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, e refinanciamento da dívida externa;

➤ Orçamento de Seguridade Social - Compreende todos os órgãos e entidades, a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, quer sejam da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; compreende, ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do programa de trabalho dos órgãos e entidades anteriormente relacionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no art. 194 da Constituição Federal; e

➤ Orçamento de Investimento das Empresas Estatais - Previsto no inciso II, § 5º, do art. 165, da Constituição Federal, abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com o direito a voto.

Neste sentido, para o exercício de 2022, o Município de Angra dos Reis elaborou tais instrumentos, os quais foram materializados por meio das seguintes Leis Municipais:

Tabela 2. Instrumentos de Planejamento para o exercício de 2022

	PPA	LDO	LOA
Período	2022 a 2025	2022	2022
Lei Municipal nº	4.023, de 10.12.21	4.024, de 10.12.21	4.025, de 10.12.21
Lei Municipal nº (alterações)	-	-	4.095, de 24.05.22

Fonte: Peças 2, 3, 4 e 5.

3.2. Orçamento 2022

O Orçamento de Angra dos Reis para o exercício financeiro de 2022, aprovado pela Lei Municipal nº 4.025/21, estimou a receita e fixou a despesa no valor de **R\$ 1.606.794.000,00**.

3.3. Alterações Orçamentárias

As autorizações de gastos constantes na LOA são chamadas de Créditos Orçamentários e são planejados, debatidos e aprovados sempre no ano anterior a sua execução. Sendo assim, quando durante a execução orçamentária o Estado tem a necessidade de ajustar estas autorizações, surgem os chamados Créditos Adicionais - CA.

Os Créditos Adicionais são muito importantes para que a LOA não seja tão rígida entre seu planejamento do ano anterior e sua execução no ano seguinte, logo, sem eles a Administração Pública teria que aguardar o próximo ano para executar gastos antes não contemplados, seja no valor, seja na rubrica ou tipo de gasto, que não foi atendido pelo LOA atual e isto traria um grande problema para a gestão por falta de atendimento do Estado frente às novas e crescentes demandas que não foram pensadas e nem planejadas no ano anterior ao seu surgimento.

Os CA destinados a atender a gasto previsto na LOA, porém seu valor tornou-se insuficiente para atender as demandas durante a própria execução orçamentária, são chamados de CA Suplementares. Caso a rubrica não tenha sido prevista na LOA, e durante a execução surgir a necessidade de sua criação e inclusão, será necessário o Poder Executivo fazer um projeto de Lei específico para o Poder Legislativo autorizar o CA Especial. Já o CA Extraordinário é usado para atender a calamidade, comoção ou guerra, que são casos de urgência e bem específicos, sendo necessário o Poder Executivo abrir via decreto e dar imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

3.3.1. Autorizados pela LOA

De acordo com o artigo 5º c/c com o artigo 7º da Lei Municipal nº 4.025/21, LOA, inicialmente, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos adicionais suplementares **até o limite de 30% (trinta por cento)** do total do orçamento atualizado. Posteriormente, a Lei Municipal nº 4.095/22 (peça 5), autorizou a abrir créditos adicionais suplementares, além do limite previsto na LOA, até o percentual de 30% (trinta por cento) do orçamento atualizado, conforme transcrito a seguir:

Lei nº 4.025/21 – LOA

(...)

Art. 5º Durante o exercício financeiro de 2022, fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente ao limite de 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, mediante a utilização de recursos provenientes de:

(...)

Art. 7º Para fins de apuração do limite autorizado nos artigos 5º e 6º desta Lei, será considerado o valor do Orçamento atualizado com os créditos adicionais realizados no exercício, de modo a atender o princípio do equilíbrio orçamentário, bem como a orientação preconizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor.

Lei nº 4.095/22

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal, com fundamento na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e na Constituição da República, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares além do limite previsto na LOA/2021, até o percentual de 30% (trinta por cento) do Orçamento atualizado, além do limite previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA nº 4.025 de 10 de dezembro de 2021.

Resultando, assim, no limite de abertura de crédito de até 60% (sessenta por cento) do total do orçamento atualizado, perfazendo o valor de **R\$ 1.318.689.794,52**, demonstrado a seguir:

Tabela 3. Limite para abertura de créditos suplementares

Descrição	Valor – R\$
Orçamento Atualizado	2.197.816.324,20
Limite para abertura de créditos suplementares (60%)	1.318.689.794,52

Fonte: Peça 139. Balanço Orçamentário Consolidado.

A Lei Orçamentária, no artigo 8º, prevê exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares, conforme transcrito a seguir:

Art. 8º Fica autorizada a movimentação orçamentária caracterizada por remanejamento, transposição ou transferência, parcial ou total, de dotações orçamentárias consignadas nesta lei e seus créditos adicionais, ocasionados pelas transformações na estrutura administrativa e organizacional dos Poderes do Município motivadas pela extinção, criação ou modificações de Unidades, na forma da lei, observadas as disposições contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Parágrafo único. A realização da movimentação, na forma descrita no caput, não afetará o limite estabelecido nesta Lei para abertura de créditos adicionais suplementares durante a execução orçamentária do exercício financeiro de 2022.

No que tange à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, bem como as referidas exceções ao limite, apesar de não haver restrição expressa à consignação de limite e exceções, o gestor deve atentar para a vedação Constitucional e legal de autorização de créditos ilimitados previstos no inciso VII do artigo 167 da Constituição Federal c/c o § 4º do artigo 5º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF.

A LOA e seus dispositivos devem refletir a realidade municipal, sendo instrumento que garanta o planejamento dos gastos e investimentos, e dos valores a serem arrecadados. Elaborar a Lei Orçamentária com um grau elevado de liberdade nas movimentações das dotações orçamentárias poderá resultar em um orçamento realizado diferente do aprovado pela LOA, uma vez que o gestor poderá alterar o orçamento livremente, descumprindo assim o objetivo principal do planejamento orçamentário feito no ano anterior.

Assim, a situação será alvo da **Recomendação nº 1** ao Chefe do Poder Executivo no final deste parecer.

As alterações orçamentárias realizadas no orçamento de 2022, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, podem ser resumidas da seguinte forma:

Tabela 4. Alterações Orçamentárias, autorizadas pela LOA, realizadas no exercício de 2022

SUPLEMENTAÇÕES			
		Anulação	989.354.896,73
		Excesso - Outros	443.329.794,83
		Superávit	70.895.311,33
		Convênios ¹	71.013.117,04
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			1.574.593.119,93
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA) ²			388.222.362,11
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			1.186.370.757,82
(D) Limite autorizado na LOA			1.318.689.794,52
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais e alterações – peças 4 a 5 e Relação de Informações Prestadas – peça 198, fls. 16 a 63.

Nota 1: Ressalto que foi considerado o montante de R\$ 71.013.117,04 como valor das alterações orçamentárias Fonte Convênio informado na peça 198 (fls. 16 a 63), divergindo do valor atribuído pela especializada, uma vez que ao montante das alterações orçamentárias Fonte Convênio foi acrescido de forma inadequada o total de R\$ 5.784.101,00 referente a abertura de créditos extraordinários.

Nota 2: Foi considerado como exceções o montante de R\$ 388.222.362,11, fundamentado no artigo 8º da LOA, referente ao Decreto nº 12.440 de 03.01.22 (peça 6, fls. 320 a 335) no valor de R\$ 386.189.500,00 e Decreto nº 12.3524 de 14.06.22 (peça 6, fls. 542) no valor de R\$ 2.032.862,11, uma vez que ambos dizem respeito a remanejamento de crédito orçamentário.

Da tabela anterior, é possível concluir que a abertura de créditos adicionais suplementares **observou o limite** estabelecido na LOA, seguindo, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal e atendendo o princípio da razoabilidade.

3.3.2. Autorizados por Lei Específica

No que concerne aos Créditos Adicionais Especiais⁵ abertos em face de autorização em leis específicas, verifica-se, nos autos do presente processo, que **não houve** abertura no exercício de 2022.

3.3.3. Créditos Extraordinários

Durante o exercício, Angra dos Reis abriu créditos adicionais extraordinários no montante de **R\$ 5.784.101,00**, fundamentado no estado de emergência do Município, em decorrência de desastre natural provocado por tempestades.

De acordo com a análise da Unidade de Auditoria (peça 182), o Poder Executivo **observou** o disposto no artigo 44 da Lei nº 4.320/64, respeitando assim o disposto no § 3º do artigo 167, conforme transcrito a seguir:

Durante o exercício foram abertos os seguintes Créditos Adicionais Extraordinários:

DECRETO N.º	VALOR R\$	CIÊNCIA DA CÂMARA	DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DA CIÊNCIA À CÂMARA
12556/2022	2.404.465,00	SIM	10
12577/2022	740.000,00	SIM	10
12634/2022	2.639.636,00	SIM	10
TOTAL	5.784.101,00		

Fonte: Relação de Créditos Adicionais abertos – Peça 167 – fls. 16/63, Decretos Municipais – Peça 10, Decreto Estadual – Peça 9, e Documentação comprobatória da ciência da Câmara – Peça 10.

Conforme preconiza o artigo 167, § 3º da Constituição Federal, a abertura de crédito extraordinário só será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Tal dispositivo expressa a excepcionalidade dessa espécie de crédito adicional, para cuja abertura não se exige prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes, razão pela qual se faz imprescindível que seja comprovada a condição de urgência e imprevisibilidade que ampare o ato do Chefe do Executivo.

Da análise dos Decreto Municipal n.º 12553/2022, publicado em 05/04/2022 (Peça 8, fl. 3/4), Lei Estadual n.º 9636/2022, publicado em 07/04/2022 (Peça 8, fl. 6/7) e Portaria Ministerial n.º 983 de 03/04/2022 (Peça 8, fl. 8), emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, verifica-se que restou caracterizada a situação de

⁵ A Lei nº 4.095/22 (peça 5), citada na Tabela 2 e no item 3.1.3 anteriormente citado, trata de alterações introduzidas na LOA pertinentes ao limite de abertura de créditos adicionais, modificando-o de 30% para 60%.

calamidade pública no Município, sendo cumprido, portanto, o disposto no artigo 167, § 3º da Constituição Federal.

Foram apresentados à Peça 10, elementos que comprovaram que a Câmara Municipal tomou ciência dos Decretos n.ºs 12556/2022, 12577/2022 e 12634/2022, os quais tiveram suas fundamentações autorizativas no disposto no artigo 44 da Lei Federal n.º 4.320/64, na qual foi definido que “os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.”

Tal procedimento se faz necessário para que aquela Casa julgue a ação do Chefe do Poder Executivo, avaliando as circunstâncias e zelando para evitar excessos. Desta forma, observa-se o cumprimento do disposto no artigo 44 da Lei n.º 4.320/64.

3.3.4. Resumo das Alterações Orçamentárias

Durante o exercício ocorreram alterações orçamentárias, decorrentes da abertura de créditos adicionais, resultando um orçamento final de **R\$ 2.197.816.324,20**, representando acréscimo de 36,78% do orçamento inicial, conforme demonstra-se a seguir:

Tabela 5. Orçamento final do exercício de 2022

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	1.606.794.000,00
(B) Alterações:	1.580.377.220,93
Créditos extraordinários	5.784.101,00
Créditos suplementares	1.574.593.119,93
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	989.354.896,73
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	2.197.816.324,20
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário - Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64	2.197.816.324,20
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Relação de Informações Prestadas – peça 198, fls. 65, e Anexo 12 – peça 139.

Da tabela anterior, é possível concluir que o orçamento final apurado guarda paridade com o registrado nos Demonstrativos Contábeis da Lei Federal nº 4.320/64.

3.3.5. Análise das Fontes de Recursos

A análise da fonte de recurso tem como objetivo verificar se os créditos adicionais abertos, autorizados pela Lei Orçamentária Anual ou por lei específica, possuem a indicação da fonte de recurso, bem como a existência de recurso disponível, conforme preceitua o inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, de modo a verificar a preservação do equilíbrio orçamentário do exercício.

Neste sentido, observa-se que as decisões plenárias desta Corte de Contas, proferidas em processos de Prestação de Contas de Governo para fins de emissão de parecer prévio⁶ não se restringem a análise da existência do recurso quando da abertura do crédito adicional, sendo considerado também o valor da economia orçamentária apurada no Balanço Orçamentário ao final do exercício. Sendo assim, a análise se destina a verificar, inicialmente, se as receitas orçamentárias arrecadadas somadas ao superávit financeiro do exercício anterior foram suficientes para suportar as despesas empenhadas e o aporte ao Instituto de Previdência municipal.

Em caso positivo, ou seja, preservado o equilíbrio orçamentário do exercício, torna prescindível a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos. Por outro lado, caso tenha encerrado o exercício com desequilíbrio orçamentário, torna-se necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, a fim de verificar se a abertura de crédito teve o devido suporte financeiro.

Considerando que ao final do exercício, o Município de Angra dos Reis **preservou o equilíbrio orçamentário**, entende-se não ser necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 6. Resultado apurado no exercício de 2022 (EXCETO RPPS)

Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	115.578.823,00
II - Receitas arrecadadas	1.962.133.754,36
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	2.077.712.577,36
IV - Despesas empenhadas	1.602.735.499,23
V - Aporte financeiro (extra orçamentário) ao instituto de previdência	55.211.426,11
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	1.657.946.925,34
VII - Resultado alcançado (III-VI)	419.765.652,02

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, processo TCE-RJ nº 210.928-4/22; Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 18, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 54 e Balanço financeiro do RPPS – peça 55.

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

3.4. Receita

As receitas constituem os recursos financeiros recebidos pelo Estado para atender as necessidades da Administração Pública no atendimento das demandas sociais priorizadas na

⁶ A título de exemplificação, temos a manifestação proferida em Decisão Plenária nos autos do processo TCE-RJ nº 213.992-9/15.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e que podem ou não incorporar definitivamente ao patrimônio público.

As Receitas Orçamentárias são previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e incorporam ao patrimônio, enquanto as Receitas Extraorçamentárias não incorporam e representam valores transitórios pelo Estado e que não lhes pertencem, como depósitos de caução, de terceiros ou consignações retidas, e por isso não são consideradas para a disponibilidade financeira do Estado.

As Receitas Orçamentárias são classificadas em duas Categorias Econômicas para fins de organização da LOA, podendo ser então Corrente ou Capital, sendo que as Correntes são as regulares, comuns, as que se destinam a atender ao custeio do Estado, são as receitas arrecadadas como tributária, patrimonial, industrial, agropecuária, serviços, contribuições e transferências de pessoas de direito público ou privado, para atender às despesas correntes, multas e cobrança de dívida ativa. Já as Receitas de Capital se referem as alienações de bens, operações de créditos e suas amortizações, além das transferências destinadas a investimentos e ou imobilizações de bens. Destaca-se que as Receitas Correntes são as de maior valor na execução orçamentária.

A receita arrecadada no exercício foi de **R\$ 2.106.713.931,56**, superando a receita prevista na LOA, de **R\$ 1.606.794.000,00**, em 31,11%, conforme destacado a seguir:

Tabela 7. Arrecadação do exercício de 2022

Natureza	Previsão Inicial	Arrecadação
Receitas correntes	1.465.745.000,00	2.052.931.729,22
Receitas de capital	99.740.000,00	7.858.836,79
Receita intraorçamentária	41.309.000,00	45.923.365,55
Total	1.606.794.000,00	2.106.713.931,56

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138.

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

3.4.1. Receita de competência do município

O comportamento das receitas diretamente arrecadadas, oriundas do poder de tributar do município, foi de R\$ 341.936.043,68, representando 17,50% em relação a receita corrente realizada em 2022, excluídas as da unidade gestora responsável pelo RPPS, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 8. Receitas tributárias diretamente arrecadadas do exercício de 2022

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Arrecadação(B)
ITR diretamente arrecadado	0,00
IRRF	79.097.247,95
IPTU	99.987.830,33
ITBI	15.069.873,12
ISS	122.100.950,27
Outros Impostos	439.282,33
Taxas	12.188.677,13
Contribuição de Melhoria	0,00
Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	13.052.182,55
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
(A) Subtotal	341.936.043,68
(B) Dedução da Receita	0,00
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	341.936.043,68
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS	1.954.274.917,57
(E) Percentual alcançado (C/D)	17,50%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138.

Nota: Nos valores das receitas tributárias estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

3.4.2. Receita por habitante

Considerando a receita corrente, excluído o RPPS, bem como a população estimada no exercício de 2022, verifica-se que a capacidade de arrecadação per capita foi de **R\$ 10.783,52** conforme a seguir demonstrado:

Tabela 9. Capacidade de Arrecadação per capita - exercício de 2022

Receita corrente excluído o RPPS (A)	Nº de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
1.954.274.917,57	181.228	10.783,52

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138, e IBGE *apud* Decisão Normativa TCU nº 201/22.

3.5. Despesa

As Despesas constituem os recursos financeiros gastos e investidos pelo Estado para atender as necessidades da Administração Pública, tanto as atividades fim relacionadas as demandas sociais, quanto meio, que se referem a própria administração, e podem ou não incorporar definitivamente o patrimônio público.

As Despesas Públicas podem ser orçamentárias ou Extraorçamentárias, sendo as Orçamentárias aquelas que estão autorizadas ou fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), afetando assim o patrimônio público, e se dividem em Corrente e Capital. As despesas

Correntes estão relacionadas à manutenção do Estado, ao seu custeio operacional, como pessoal ativo e inativo, material de consumo, serviços contratados, gastos com concessionárias como água, energia, telefone, *internet*, gastos vegetativos e continuados para manter o Estado em funcionamento. Já as despesas de Capital estão relacionadas a aquisição de bens, obras de construção de imóveis ou de infraestrutura, operações de créditos e suas amortizações.

Já as Despesas Extraorçamentárias não afetam diretamente o patrimônio público por se tratar de restituições ou pagamentos de valores como depósitos de caução, de terceiros ou consignações recolhidas ou pagas para os órgãos vinculados de destino, que foram identificadas como receitas extraorçamentárias quando de seus recebimentos, logo, seus valores são compensados no pagamento, por isso chamados de Despesas também extraorçamentárias.

Na Tabela a seguir demonstra-se a execução orçamentária da despesa de Angra dos Reis, resultando em uma **economia orçamentária de R\$ 440.500.734,12**:

Tabela 10. Execução Orçamentária da despesa do exercício de 2022

Natureza	Inicial (A)	Atualizada (B)	Empenhada (C)	Liquidada (D)	Paga (E)	Economia Orçamentária (B-C)
Despesas Correntes	1.296.362.316,00	1.808.924.180,69	1.627.601.438,84	1.500.803.587,01	1.491.041.732,50	181.322.741,85
Pessoal e Encargos sociais	652.156.000,00	781.470.018,06	722.221.648,06	717.440.154,89	716.058.451,43	59.248.370,00
Juros e Encargos da Dívida	10.023.000,00	16.383.595,95	15.781.290,56	15.781.290,56	15.781.290,56	602.305,39
Outras Despesas Correntes	634.183.316,00	1.011.070.566,68	889.598.500,22	767.582.141,56	759.201.990,51	121.472.066,46
Despesas de Capital	207.705.684,00	335.345.572,26	129.714.151,24	110.536.186,16	109.592.290,08	205.631.421,02
Investimentos	198.661.184,00	324.781.740,23	119.299.805,09	100.121.840,01	99.177.943,93	205.481.935,14
Inversões Financeiras	0,00	688.880,00	688.880,00	688.880,00	688.880,00	0,00
Amortização da Dívida	9.044.500,00	9.874.952,03	9.725.466,15	9.725.466,15	9.725.466,15	149.485,88
Reserva de Contingência	102.726.000,00	53.546.571,25	0,00	0,00	0,00	53.546.571,25
Total das despesas	1.606.794.000,00	2.197.816.324,20	1.757.315.590,08	1.611.339.773,17	1.600.634.022,58	440.500.734,12

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – peça 139.

3.5.1. Cancelamento de Restos a Pagar Processado

Quando a Administração Pública executa o Orçamento, os gastos e investimentos são realizados pelo Empenho dos Créditos Disponíveis aprovados na LOA que representam autorizações de gastos, porém não são recursos financeiros, ou seja, não são numerários, e por esta razão se faz necessário ocorrer a arrecadação para possibilitar os pagamentos aos diversos fornecedores de bens e serviços contratados pelo Empenho.

Como a LOA tem a vigência de um ano, coincidente com o ano calendário, é comum a Administração Pública terminar o ano com Empenhos ainda não pagos, surgindo assim “*Contas a Pagar*” para o ano seguinte, o que denominamos de Restos a Pagar.

Os Restos a Pagar, como dívidas de Empenhos de anos anteriores, podem ser desdobrados em dois tipos, que são representativos das fases ou estágios da Despesa Pública: Processados e Não Processados.

Os Restos a Pagar Processados são oriundos das despesas Empenhadas e Liquidadas, ou seja, a Administração Pública reconheceu ou atestou o recebimento do serviço, material ou bem adquirido do Fornecedor, bastando apenas o efetivo pagamento; no entanto, os Restos a Pagar Não Processados, referem-se as despesas também não pagas no final do ano, mas que só foram Empenhadas, ou seja, o Fornecedor ainda não entregou o serviço, material ou bem adquirido pela Administração Pública, e por isto não é possível efetuar o pagamento, inscrevendo assim no final do ano esta dívida em Restos a Pagar Não Processados.

Com relação aos Restos a Pagar Processados, cuja entrega de bens ou serviços já fora cumprida pelo fornecedor, não é possível, em princípio, efetuar o cancelamento desta obrigação, uma vez que o direito adquirido do recebimento pelo credor foi efetivado, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Conforme o Balanço Orçamentário Consolidado (peça 139), verifica-se que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, no montante de R\$ 1.156.791,81, representando 8,88% do respectivo saldo dos exercícios anteriores (R\$ 13.024.452,54).

Muito embora o demonstrativo evidencie a ocorrência de cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados, segundo exame da diligente Unidade de Auditoria, o Jurisdicionado justifica o cancelamento na documentação encaminhada (peça 140), conforme transcrição a seguir (peça 182), não ocorrendo, portanto, nenhuma ilegalidade:

No quadro anterior verifica-se que houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$ 1.156.791,81, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracterizaria, a princípio, a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

No entanto, em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (Peça 140), observa-se que os cancelamentos se referem a prescrições e liquidações indevidas, **justificando** dessa forma os referidos cancelamentos. (grifo do autor).

Destaca-se, também, que a CSC-Municipal, em detida análise, aponta que o Município de Angra inscreveu restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa, de acordo com o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

3.6. Resultado Orçamentário

O Resultado da Execução Orçamentária é encontrado pela diferença entre a Receita Arrecadada e a Despesa Empenhada, sendo o resultado Superavitário, se a Arrecadação for maior que o Empenho; Deficitário se a Arrecadação for menor que o Empenho; e Nulo ou Equilíbrio, se a receita arrecadada for igual a despesa empenhada.

A análise da execução orçamentária do exercício apresenta resultado **superavitário**, já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme apresentado na Tabela a seguir:

Tabela 11. Resultado orçamentário no exercício de 2022

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	2.106.713.931,56	144.580.177,20	1.962.133.754,36
Despesas Realizadas	1.757.315.590,08	154.580.090,85	1.602.735.499,23
Superávit Orçamentário	349.398.341,48	-9.999.913,65	359.398.255,13

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – peça 139, e Balanço Orçamentário do RPPS – peça 54

4. Gestão Financeira e Patrimonial

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais dados sobre a situação financeira e patrimonial do Município referente ao exercício de 2022.

4.1. Resultado Financeiro

A gestão financeira da Administração Pública deve primar pelo equilíbrio financeiro, pois não se deve cobrar a Sociedade mais do que o necessário para seu atendimento em suas demandas; e assim a apuração do Resultado Financeiro é importante para a identificação da qualidade de sua gestão.

O Resultado Financeiro é apurado pela diferença entre os recursos disponíveis, chamado de Ativo Financeiro, e as dívidas com vencimento de até 1 ano, chamadas de Passivo

Financeiro, e estes valores são encontrados no Balanço Patrimonial de acordo com a Lei nº 4.320/64.

Com base na Tabela a seguir, verifica-se que a administração municipal apresentou superávit financeiro de R\$ 445.107.276,19, concluindo que o Município alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Tabela 12. Resultado financeiro do exercício de 2022

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	1.690.596.425,40	1.047.986.758,08	12.536.392,59	630.073.274,73
Passivo financeiro	196.971.831,96	2.012.950,69	9.992.882,73	184.965.998,54
Superávit Financeiro	1.493.624.593,44	1.045.973.807,39	2.543.509,86	445.107.276,19

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – peça 142, Balanço Patrimonial do RPPS – peça 56, Balanço Patrimonial da Câmara – peça 36 e Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara - peça 36.

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

Nota 2: No último ano do mandato serão considerados na apuração do superávit/déficit financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de mandato.

Tendo em vista a alteração na metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF, deliberada pelo E. Plenário desta Corte nos autos do processo de consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual (processo TCE-RJ nº 104.537-4/22), entendo oportuno, de acordo com a sugestão da Unidade de Auditoria, que se promova Comunicação ao atual Prefeito na conclusão do relatório (item III.a do encaminhamento), informando acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal, a saber:

a) As fontes de recursos vinculados devem ser analisadas individualmente, apurando-se a suficiência/insuficiência das disponibilidades de caixa relativa a cada uma delas depois de deduzidas as respectivas obrigações de despesas do montante de disponibilidade financeira correspondente, em observância ao que estabelece o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00;

b) As fontes de recursos não vinculados a um fim específico devem ser examinadas individualmente, apurando-se a suficiência/insuficiência da disponibilidade de caixa frente às obrigações de despesas, admitindo-se a compensação entre as fontes deste mesmo grupo;

c) Se restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) 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 cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas;

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 decorrente das alterações introduzidas na legislação tributária pela Lei Complementar nº 194/22, conforme dispõe o seu art. 9º, parágrafo 2º.

Ressalta-se que tal metodologia será implementada na análise das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025.

Destaca-se que o exercício de 2022 é o segundo ano da gestão do atual Prefeito e que o gestor recebeu a administração municipal com um déficit financeiro de R\$ 21.332,379,61.

Tabela 13. Evolução do resultado financeiro em relação a gestão anterior

Gestão anterior	Gestão atual	
	2021	2022
2020	2021	2022
-21.332.379,61	115.578.823,00	445.107.276,19

Fonte: Prestação de Contas do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 210.928-4/22, e Tabela Apuração do Superávit/Déficit Financeiro.

4.2. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público.

O Município em análise apresentou o seguinte Balanço Patrimonial Consolidado referente ao exercício:

Tabela 14. Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2022

Ativo		Passivo	
Especificação	Exercício	Especificação	Exercício
	atual		atual
Ativo circulante	2.169.855.196,72	Passivo circulante	39.770.240,43
Ativo não circulante	2.430.759.682,28	Passivo não circulante	2.145.787.203,21
Ativo Realizável a Longo Prazo	1.845.772.142,68		
Investimentos	0,00	Patrimônio líquido	
Imobilizado	583.161.164,06	Total do PL	2.415.057.435,36
Intangível	1.826.375,54		
Total geral	4.600.614.879,00	Total geral	4.600.614.879,00
Ativo financeiro	1.690.596.425,40	Passivo financeiro	196.971.831,96
Ativo permanente	2.910.018.453,60	Passivo permanente	2.145.787.203,21
Saldo patrimonial			2.257.855.843,83

Fonte: Peça 142 – Balanço Patrimonial Consolidado.

4.2.1. Resultado Patrimonial

O resultado patrimonial é apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais e é apurado pela diferença entre as Variações Quantitativas Aumentativas e as Diminutivas que representam as Receitas e as Despesas efetivas respectivamente, ou seja, valores que aumentam a situação patrimonial da Administração Pública menos os valores que diminuem essa situação patrimonial.

O resultado patrimonial pode ser superávit, nulo ou déficit, pois dependendo de cada ano a apuração pode evidenciar que a gestão teve mais Variações Aumentativas do que Diminutivas, gerando o superávit, e no caso de se igualarem, o resultado patrimonial será nulo, e sendo as Variações Aumentativas menores que as Diminutivas, temos o déficit patrimonial.

O resultado patrimonial do exercício pode ser assim demonstrado:

Tabela 15. Resultado Patrimonial do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	7.027.857.805,62
Variações patrimoniais diminutivas	6.890.961.131,28
Resultado patrimonial de 2022 – Superávit	136.896.674,34

Fonte: Peça 143 – Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada.

4.2.2. Situação Patrimonial Líquida

O resultado patrimonial também consta do Balanço Patrimonial no grupo denominado Patrimônio Líquido, também conhecido como Situação Patrimonial Líquida, que pode ser encontrado pela diferença simples entre o Ativo Real, soma de todas as contas representativas

de Bens e Direitos, e o Passivo Real, soma de todas as contas representativas de Obrigações com Terceiros.

A tabela a seguir demonstra a situação patrimonial líquida apurada no exercício:

Tabela 16. Situação Patrimonial referente ao exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial do exercício anterior)	2.277.524.512,57
Resultado patrimonial do exercício – Superávit	136.896.674,34
(+) Ajustes de exercícios anteriores	548.612,02
Patrimônio líquido – exercício de 2022	2.414.969.798,83
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	2.415.057.435,36
Diferença	-87.636,43

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 210.928-4/22, Tabela anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – peça 142.

Diante da possibilidade de apresentar manifestação escrita, o Jurisdicionado (peça 190) informa que a diferença de R\$ 87.636,43 se refere ao ajuste de gestão realizado no Fundo Especial da Câmara, explicitado na Nota Explicativa nº 05 do Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2022 (peça 142), transcrita a seguir:

Nota Explicativa 05 – PATRIMÔNIO LÍQUIDO

A conta de Resultados Acumulados da coluna de Exercício Anterior (2.277.524.512,57) apresenta diferença de 87.636,43 para o valor transportado para a conta de Resultados de Exercícios Anteriores da coluna Exercício Atual (2.277.612.149,00) trata-se de um ajuste na gestão 11 (Fundo Especial da Câmara) para consolidação dos saldos contábeis.

Tendo em vista que o Jurisdicionado tão somente informa o motivo da diferença, ela será objeto da **Ressalva nº 1 e Determinação nº 1** na conclusão desta apreciação.

5. Gestão Fiscal

As questões que envolvem as finanças públicas passam pela reflexão do equilíbrio entre os valores arrecadados dos contribuintes com os valores comprometidos na execução do orçamento em atendimento às demandas sociais existentes, e assim muito contribui a Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Estas normas criaram quatro pilares que todo gestor público precisa buscar cumprir para uma gestão racional dos recursos disponíveis, que são: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

A LRF também normatizou as restrições orçamentárias, as metas fiscais, os limites para as despesas com pessoal, dívida pública e outros.

Com a LRF a gestão fiscal passou a ter parâmetros bem definidos que todo gestor público precisa disciplinar suas decisões, também no aspecto técnico das finanças públicas, de forma a gerenciar os recursos que são de toda a sociedade e para ela deve retornar em bens e serviços que atendam suas inúmeras políticas públicas para a melhora da condição de vida da população, sem, no entanto, deixar de cumprir a responsabilidade fiscal preconizada pelo atual arcabouço jurídico nacional.

5.1. Demonstrativos Fiscais (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal)

Com objetivo de tornar a gestão transparente, proporcionando o controle e a busca do equilíbrio das contas públicas, a LRF instituiu dois relatórios com seus respectivos anexos que, além de serem publicados e disponíveis no portal do órgão, são objetos de audiências públicas locais promovidas pelos Poderes Executivo e Legislativo de cada Ente Municipal.

Com publicação bimestral, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO apresenta as informações sobre as execuções orçamentária e financeira da receita e da despesa, além das informações fiscais do período, que possibilitam compreender a situação fiscal do Município e acompanhar o desempenho das ações governamentais estabelecidas na LDO e na LOA.

Já o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, de periodicidade quadrimestralmente ou semestral, dependendo de características dos Entes Municipais, evidencia em seus demonstrativos o cumprimento, ou não, dos limites estabelecidos pela LRF.

Em consulta ao SCAP, verifica-se que foram encaminhados ao Tribunal **todos** os relatórios de RREO e RGF, conforme disposto na Deliberação nº 265/16.

Tabela 17. RREO último bimestre e RGF encaminhados

Relatório	Período	Processo TCE-RJ nº
RREO	6º bimestre	204.961.4/23
RGF	1º quadrimestre	217.486.5/22
RGF	2º quadrimestre	240.730.1/22
RGF	3º quadrimestre	204.968.2/23

5.2. Metas Fiscais

A LC 101/00, LRF, normatizou inovações sobre o controle das finanças públicas, e uma inovação de destaque está em seu artigo 9º, a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada Ente Municipal das Metas Fiscais em resultados anual, nominal e primário, com base nas variáveis fiscais relativas as receitas e despesas, além do montante da dívida pública.

O resultado nominal representa a diferença entre as receitas e as despesas totais no exercício. Ao considerar a diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras, que são aquelas excluídos os juros, encontramos o resultado primário, que sua apuração evidencia o impacto da política fiscal nas contas públicas de um governo, que, sendo superávit, contribuirá para a redução da dívida líquida; porém, quando déficit primário, provocará aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários.

Importante destacar que as metas fiscais são apresentadas para o exercício a que se referir e para os dois subsequentes, com objetivo de acompanhar melhor a apuração do equilíbrio fiscal.

As metas definidas na LDO do Município de Angra dos Reis para o exercício de 2022 e os resultados alcançados estão demonstrados na Tabela a seguir:

Tabela 18. Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e seus resultados

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	1.606.794.000,00	2.106.713.931,56	
Despesas	1.606.794.000,00	1.757.315.590,08	
Resultado primário	108.184.800,00	360.041.013,90	Atendido
Resultado nominal	7.330.576,80	573.668.603,40	Atendido
Dívida consolidada líquida	35.545.787,60	-455.368.105,30	Atendido

Fonte: LDO – peça 3, Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre (processo TCE-RJ nº 204.961-4/23) e Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre (processo TCE-RJ nº 204.968-2/23).

5.2.1. Audiências Públicas

A LRF estabelece, no § 4º, do artigo 9º, que o Poder Executivo avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, no final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

Verifica-se na documentação encaminhada pelo Jurisdicionado (peças 97, 99 e 101), que as audiências públicas foram realizadas nos períodos estabelecidos na LRF.

5.3. Receita Corrente Líquida

A LRF instituiu o cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL como base para apuração dos limites de gastos orçamentários para fins de equilíbrio da gestão financeira. A RCL indica os recursos disponíveis para fazer frente a execução das despesas e é calculada pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira.

Demonstra-se, a seguir, os valores da RCL referentes aos períodos de apuração dos limites:

Tabela 19. Evolução da Receita Corrente Líquida

Descrição	2021	2022		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	1.426.553.855,60	1.746.874.276,70	1.830.331.939,90	1.826.554.626,70

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 210.928-4/22 e processos TCE-RJ nºs 217.486-5/22, 240.730-1/22 e 204.968-2/23 - Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Nota: Destaco que, no que diz respeito às emendas parlamentares individuais e de bancada impositivas, que surgiram em decorrência das modificações efetuadas pela Emenda Constitucional 86/15 e, mais recentemente, alteradas pela Emenda Constitucional 126/22, especialmente no que concerne ao ajuste necessário da receita corrente líquida, é possível constatar, por meio do portal Tesouro Transparente⁷, que o Município de Angra dos Reis recebeu o valor de R\$ 1.479.085,00 no exercício de 2002, referente a Emenda Individual. Contudo, tal montante não foi registrado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, processo TCE-RJ nº 204.961.4/23.

5.4. Despesa com Pessoal

A execução orçamentária com Pessoal, que contempla os gastos com Servidores ativos, inativos e pensionistas, visando observar os limites estabelecidos na LRF, em consonância com o art. 169 da Constituição Federal, evidencia um elevado grau de importância para o equilíbrio da gestão financeira, por se tratar de uma rubrica indispensável para se manter os serviços ao público.

Importante destacar que a natureza dos valores em Pessoal é, também, um indicativo dos inúmeros serviços públicos dispostos a Sociedade por execução das políticas públicas na

⁷ <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>, acesso em 01.09.23.

busca incansável da mudança e melhoria das condições de vida da população assistida pela aplicação destes recursos, sem os quais, pouco o poder público poderia ofertar a população em diversos tipos de serviços finalísticos como educação, saúde, assistência social, saneamento, habitação, segurança pública dentre outras.

Transcreve-se a seguir os dados referentes a despesa total com pessoal e o percentual sobre a RCL:

Tabela 20. Evolução da Despesa com Pessoal

Descrição	2020				2021					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	42,76%	40,22%	499.084.011,36	34,99%	542.870.141,90	31,08%	559.729.177,56	30,58%	602.885.030,07	33,01%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 210.928-4/22, e processos TCE-RJ nºs 217.486-5/22, 240.730-1/22 e 204.968-2/23 - Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Observa-se que o Poder Executivo respeitou o limite das despesas com pessoal estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da LRF (54% da RCL).

5.5. Dívida Pública

Quando o Ente Público apresenta na execução orçamentária as receitas arrecadadas menores que as despesas empenhadas, surge o déficit da execução orçamentária. Na busca de recursos para fazer frente aos necessários investimentos públicos que o resultado deficitário não permitiu atender, o gestor público pode fazer uso da dívida pública, que representa as dívidas ou obrigações com terceiros oriundas de financiamentos para viabilizar, então, os investimentos e programas sociais durante este período de déficit.

A dívida pública consolidada, segundo LRF, é o montante total das obrigações financeiras de um órgão público, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, e estarão sujeitas aos limites estabelecidos pelo Senado Federal.

Conforme demonstrado na Tabela a seguir, o limite **foi respeitado** conforme previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL:

Tabela 21. Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2021 3º quadrimestre	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	171.724.264,70	161.997.078,60	149.118.810,10	150.978.816,30
Valor da dívida consolidada líquida	-78.594.359,50	-299.514.672,40	-421.159.304,70	-455.368.105,30
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-5,51%	-17,15%	-23,01%	-24,93%

Fonte: Processo TCE-RJ nº 204.968-2/23, RGF – 3º Quadrimestre do exercício.

5.6. Outros Limites: Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos

Constata-se na Declaração de Inexistência das Operações de Créditos (peça 96), que **não foram** contratadas operações de crédito interna ou externa (inclusive por Antecipação de Receita Orçamentária – ARO), nem foram concedidas garantias em operações de crédito internas ou externas, em consonância com o processo TCE-RJ nº 204.968-2/23 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021.

Com relação à alienações de ativos, verifica-se, conforme o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos – Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre, nos autos do processo TCE-RJ nº 204.961-4/23, a **ausência de alienação de ativos** no exercício.

6. Limites Constitucionais e Legais

O presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira, referente ao exercício de 2022, no que tange ao cumprimento dos limites Constitucionais e legais, estabelecidos no ordenamento jurídico vigente, relativos aos gastos com Educação, FUNDEB e Saúde.

6.1. Gastos com Educação

De acordo com os artigos 6º e 212, a Constituição Federal estabelece a Educação como direito social, definindo que a União, Estados e Municípios organizarão, em regime de colaboração, o sistema educacional brasileiro, de forma a assegurar a universalização, a

qualidade e a equidade do ensino obrigatório, cabendo aos Municípios atuar, prioritariamente, na educação fundamental e infantil.

Com relação ao gasto total com Educação, verifica-se que o Município empenhou, liquidou e pagou no exercício de 2022, os seguintes valores:

Tabela 22. Despesas com educação referentes ao exercício de 2022

Empenhada	Liquidada	Paga
292.370.173,85	281.352.421,62	281.222.366,16

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – peça 198 (fls. 123 a 131), e documentação contábil comprobatória – peças 60 e 62.

6.1.1. Verificação da adequação das despesas

Com a finalidade de verificar a adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, serão considerados os dados encaminhados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Com relação ao gasto total com Educação, verifica-se que o Município empenhou, no exercício de 2022, R\$ 292.370.173,85 e que enviou a totalidade destes dados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS (peça 202 – Relatório Analítico da Educação).

Na análise da relação de empenhos (peça 202 – Relatório Analítico da Educação), não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do SIGFIS, despesas cujo objeto não deva ser considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites do MDE. Importante ressaltar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com educação poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

6.1.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Municípios devem aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos e transferências de impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

As ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da Função Educação e, para que estes objetivos sejam alcançados, há a necessidade de vinculação específica a Educação dos recursos financeiros.

Com vista a verificar o cálculo do limite mínimo de aplicação dos 25% dos recursos de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, é observado a Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as interpretações aprovadas por este Tribunal, a saber:

➤ **Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18** – Julgado sobre despesas com auxílio alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública; e

➤ **Nota Técnica nº 5 de 13.04.22** - Orientações acerca do cômputo de despesas pagas no exercício oriundas de inscrição em restos a pagar que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior.

Os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, dispõem sobre quais despesas serão consideradas e quais não constituirão as ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e é sobre essas identificações que esta Corte avalia o cumprimento dos limites em Educação.

6.1.2.1. Cálculo da aplicação do Limite mínimo com Educação

Demonstra-se, a seguir, o total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais, base para apuração da aplicação mínima de 25% em Educação:

Tabela 23. Base de Cálculo da Receita do exercício de 2022

Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	316.695.184,00
IPTU	99.987.830,33
ITBI	15.069.873,12
ISS	122.100.950,27
IRRF	79.097.247,95
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	439.282,33
II - Receita de transferência da União	112.197.723,09
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	112.133.518,94
ITR	64.204,15
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
III - Receita de transferência do Estado	882.861.495,18
IPVA	841.336.923,59
ICMS + ICMS ecológico	20.666.055,78

IPI - Exportação	20.858.515,81
IV - Dedução das contas de receitas	0,00
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais (I+II+III-IV)	1.311.754.402,27

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138.

Nota: Nos valores dos impostos e transferências de impostos estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

Na Tabela a seguir, são evidenciados os valores da execução das despesas com MDE por fonte de recursos, bem como o percentual sobre as Receitas resultantes dos impostos e transferências legais frente ao limite mínimo de 25% instituído pelo art. 212 da CF/88, a saber:

Tabela 24. Apuração da aplicação mínima de 25%

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga	RP processados e RP não processados
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	125.865.382,17	5.433.546,39
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	14.563.349,89	564.087,85
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	1.258.184,39	228.519,49
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	2.069.441,27	96.286,83
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	15.868,34	1.773,90
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Subtotal das despesas com ensino (a+b+c+d+e+f)		143.772.226,06	6.324.214,46
(h) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		150.096.440,52	
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB			
Descrição		Despesa Paga	RP processados e RP não processados
(i) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB		109.376.819,52	0,00
(j) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB		109.376.819,52	
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(l) Total das despesas com ensino (h + j)			259.473.260,04
(m) Perda de Recursos FUNDEB			87.419.969,59
(n) Total das despesas registradas como gasto em educação (l + m)			346.893.229,63
(o) Dedução do Sigfis (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)			0,00
(p) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e FUNDEB)			2.521.645,20
(q) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)			0,00
(r) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)			0,00

(s) Restos a Pagar pagos do exercício anterior	3.732.984,85
(t) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (n – o – p – q – r + s)	348.104.569,28
(u) Receita resultante de impostos	1.311.754.402,27
(v) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (t/u x 100)	26,54

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – peça 198 (fls. 123 a 131), Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138, Transferências STN Fundeb – peça 176, Relações de Cancelamentos de RP nas fontes Impostos e Transferências de Impostos – peça 63 e Fundeb – peças 75 e 76, Relação de Pagamento de Restos a Pagar nas fontes Impostos e Transferências de Impostos e Fundeb – peça 82, Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos – peça 166, Balancete Contábil Fundeb – peça 70 e Relatório Analítico Educação – peça 177.

Nota 1 (linha “p”): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve uma perda líquida no valor de R\$ 87.419.969,59 (transferência recebida R\$ 109.692.846,04 e contribuição R\$ 197.112.815,63).

Nota 2: As despesas com educação especial, jovens e adultos e demais subfunções na fonte Impostos e Transferências de Impostos correspondem ao ensino fundamental, conforme informado pelo município (peça 198, fls. 123 a 124), motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 3 (linha “r”): Embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores no montante de R\$ 10.474.913,62 (2017 a 2021), somente será excluído o montante de R\$ 2.521.645,20 do total das despesas com educação na fonte impostos e transferências, tendo em vista que este montante cancelado impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, desconsiderando o valor de R\$ 2.521.645,20 o município não cumpriria o limite mínimo nos exercícios de 2018 e 2021 conforme demonstrado a seguir:

Tabela – Cálculo do impacto do cancelamento de Restos a Pagar em MDE

Exercícios	2017	2018	2019	2020	2021
Mínimo 25% (A)	136.236.268,50	157.185.088,38	182.942.431,12	141.902.270,80	241.125.439,47
Valor aplicado (B)	144.831.615,38	164.809.109,94	197.532.757,77	115.690.642,96	212.341.599,79
Diferença entre o aplicado e o mínimo (C=B-A)	8.595.346,88	7.624.021,56	14.590.326,65	-26.211.627,84	-28.783.839,68
Cancelamento de RP em 2018 sem glosa (D)	970.253,44	-	-	-	-
Cancelamento de RP em 2019 sem glosa (E)	7.605,00	493.237,68	-	-	-
Cancelamento de RP em 2021 sem glosa (F)	0,00	0,00	0,00	3.214.057,06	-
Saldo após cancelamentos de RP (G=C-D-E-F)	7.617.488,44	7.130.783,88	14.590.326,65	-29.425.684,90	-28.783.839,68
Valores que impactam o limite em 2021	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cancelamento de RP em 2022 sem glosa (H)	45.992,89	8.320.421,26	27.054,51	749.437,14	1.332.007,82
Saldo após cancelamentos de RP de 2022 (I=G-H)	7.571.495,55	-1.189.637,38	14.563.272,14	-30.175.122,04	-30.115.847,50
Valores que impactam o limite em 2022	0,00	1.189.637,38	0,00	0,00	1.332.007,82
Total			2.521.645,20		

Nota: Foram excetuados os valores referentes ao exercício de 2020, uma vez que a metodologia de cálculo do MDE foi diferente naquele exercício.

Nota 4 (linha “u”): Restos a pagar do exercício anterior, pagos no exercício de 2022 com recursos de Impostos e Transferências de Impostos, que não foram considerados no exercício de referência por não possuírem disponibilidade de caixa, conforme Nota Técnica nº 05/22.

Constata-se que o Município **cumpriu** a aplicação mínima de 25% em Educação estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado, conforme demonstrado na apuração constante da Tabela 22, **26,54%** das receitas de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

6.1.2.2. Não aplicação nos exercícios de 2020 e 2021 – Emenda Constitucional nº 119

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 119, de 27.04.22, acrescentando o artigo 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da CF/88, isentou-se a responsabilidade administrativa, dentre outras, dos entes federados e os agentes políticos que não aplicaram os percentuais mínimos de gastos com educação nos exercícios de 2020 e 2021 devido à pandemia da Covid-19, motivo pelo qual, nos referidos exercícios, as falhas foram observadas, mas não configuraram irregularidade nas Contas de Governo em questão.

Não obstante, ainda tomando por base a referida Emenda, devem os gestores públicos realizar o montante não aplicado a título complementar **até o exercício de 2023**.

Tendo em vista que nos exercícios de 2020 e 2021 o Município não aplicou o percentual mínimo de gastos com educação, restando pendente o montante de R\$ 54.995.467,54, conforme se verifica nos autos dos processos TCE-RJ nºs 209.599-8/21 e 210.928-4/22, respectivamente, as Prestações de Contas de Governo Municipal dos exercícios de 2020 e 2021, demonstra-se a seguir o saldo não aplicado e sua aplicação neste exercício:

Tabela 25. Comprovação do saldo não aplicado

Descrição	Valor R\$
Valor não aplicado em 2020	26.211.627,84
Valor não aplicado em 2021	28.783.839,70
Total não aplicado	54.995.467,54
Valor aplicado acima do mínimo Constitucional em 2022	20.165.968,71
Saldo não aplicado	34.829.498,83

Verifica-se que o Município aplicou neste exercício o montante de R\$ 20.165.968,71, restando um saldo a aplicar de **R\$ 34.829.498,83**. Desta forma, deve o Chefe do Poder Executivo aplicar a diferença de **R\$ 34.829.498,83**, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, **até o final do exercício 2023**. Tal situação foi objeto de alerta na conclusão deste parecer (**item III.b do encaminhamento**).

6.1.3. Outros assuntos pertinentes à Educação

A Educação Básica tem seu resultado acompanhado por meio do indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que, além de informar o desempenho médio da Educação nacional, permite a todo ente federado avaliar

o desempenho de sua rede escolar. No que concerne ao desempenho perante o IDEB, relativo ao exercício de 2021 (sua última divulgação), o Município de Angra dos Reis **não atingiu as metas** previstas nas etapas referentes à 4ª série/5ºano e à 8ªsérie/9ºano, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 26. Resultado do IDEB - 2021

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,50	5,80	95%	18	4,60	5,20	88%	39

Fonte: Peça 182 – Informação CSC-Municipal.

Desta forma, com intuito de atingir as metas fixadas no IDEB, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública. Assim, a situação será alvo da **Recomendação nº 2** ao Chefe do Poder Executivo no final deste parecer.

6.2. Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional Federal nº 53, de 19.12.06, e encontra-se regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25.12.20 (Nova Lei do Fundeb), com alterações pela Lei Federal nº 14.276/21. É um fundo especial de natureza contábil e de âmbito estadual, formado pela contribuição de recursos do Estado e dos Municípios que integram seu território e, a título de complementação, de recursos provenientes de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27.08.20.

Seu funcionamento está atrelado a um mecanismo de redistribuição dos recursos, entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da Educação Básica pública, exclusivamente presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de suas atuações prioritárias.

Os recursos do Fundeb devem ser utilizados para aplicação exclusiva na Manutenção e no Desenvolvimento da Educação Básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua remuneração.

Com efeito, a CF/88 estabelece que 70% destes recursos devem ser aplicados na remuneração dos profissionais da Educação Básica. Em continuidade, também importa salientar que os recursos recebidos do Fundeb devem ser distribuídos e utilizados no mesmo

ano em que são computados. Entretanto, excepcionalmente, é possível a utilização de até 10% dos recursos no primeiro quadrimestre do ano seguinte, mediante abertura de crédito adicional.

Segundo o artigo 3º da Lei 14.113/20, no caso específico dos Municípios, a contribuição compulsória é formada pela dedução de 20% das receitas de transferências do FPM⁸, ICMS⁹, IPI Exportação¹⁰, ICMS Desoneração¹¹, IPVA¹² e ITR¹³ recebidas pelo Município.

No exercício de 2022, o Município registrou como receitas transferidas pelo Fundeb, acrescidos do valor das aplicações financeiras, o montante de R\$ 111.266.997,72, conforme demonstrado:

Tabela 27. Receitas do FUNDEB do exercício de 2022

Natureza	Valor - R\$
A- FUNDEB – Impostos e Transferências de Impostos	111.266.997,72
A.2 – Principal	109.692.846,04
A.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	1.574.151,68
B- FUNDEB – Complementação da União – VAAF	0,00
B.1 – Principal	0,00
B.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
C- FUNDEB – Complementação da União – VAAT	0,00
C.1- Principal	0,00
C.2- Rendimento de Aplicação financeira	0,00
D – FUNDEB – Ajuste de Complementação da União	0,00
Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C - D)	111.266.997,72

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138.

Nota 1 (linha A.1): Composição do valor de Impostos e Transferências de Impostos, conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional:

Transferências	Valor - R\$		
	Fundeb (a)	Ajustes (b)	Líquido (c = a + b)
FPE	4.254.965,86	233,81	4.254.732,05
FPM	8.335.844,80	460,76	8.335.384,04
ICMS	85.702.625,27	4.721,99	85.697.903,28
IPI	1.898.019,20	105,69	1.897.913,51
IPVA	6.841.105,00	496,64	6.840.608,36
ITCMD	2.651.263,50	132,19	2.651.131,31
ITR	15.173,87	0,38	15.173,49
Total	109.698.997,50	6.151,46	109.692.846,04

⁸ FPM – Fundo de Participação dos Municípios: Lei Complementar Federal nº 62/89.

⁹ ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação: Lei Estadual nº 2.657/96.

¹⁰ IPI Exportação - https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6373, acesso em 09.09.23.

¹¹ ICMS Desoneração: Lei Complementar Federal nº 87/96 (Lei Kandir).

¹² IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores Terrestres – Lei Estadual 2.877/97.

¹³ ITR – Imposto Territorial Rural: Lei Federal nº 9.393/96.

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município ao Fundo, ou seja, com o valor transferido decorrente da dedução de 20% (vinte por cento) das receitas de transferências de impostos (FPM, ICMS, IPI Exp., ICMS Des., IPVA e ITR), verifica-se que o Município obteve perda de recursos da ordem de **R\$ 87.419.969,59**, como demonstrado:

Tabela 28. Resultado das Transferências do FUNDEB do exercício de 2022

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	109.692.846,04
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	197.112.815,63
Diferença (perda de recursos)	-87.419.969,59

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138.

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

6.2.1. Gastos com Fundeb

Os gastos com Fundeb evidenciam os limites legais a serem aplicados pelo município e é possível verificar na Tabela a seguir, os seguintes valores empenhados, liquidados e pagos, no exercício de 2022, que servirão para apuração do alcance desses limites.

Tabela 29. Despesas com Fundeb do exercício de 2022

Empenhada		Liquidada		Paga	
Remuneração dos Profissionais de Educação Básica (70%)	Outras Despesas (30%)	Remuneração dos Profissionais de Educação Básica (70%)	Outras Despesas (30%)	Remuneração dos Profissionais de Educação Básica (70%)	Outras Despesas (30%)
109.368.744,52	8.075,00	109.368.744,52	8.075,00	109.368.744,52	8.075,00
109.376.819,52		109.376.819,52		109.376.819,52	

Fonte: Despesas realizadas com Fundeb – peça 138, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138, Relação de Cancelamentos de RP referente à parcela Fundeb 70% – peça 76 e Transferências STN Fundeb – peça 176.

Nota: Embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, ele não será excluído do total das despesas com remuneração dos profissionais da educação básica, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo da apuração do limite mínimo, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas, o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

6.2.2. Verificação da adequação das despesas

Com a finalidade de verificar a adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, serão considerados os dados encaminhados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Com relação ao gasto total com Fundeb, verifica-se que o Município empenhou, no exercício de 2022, R\$ 109.376.819,52 e que enviou a totalidade destes dados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS (peça 202 – Relatório Analítico da Educação).

Na análise da relação de empenhos (peça 202 – Relatório Analítico da Educação), não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do SIGFIS, despesas cujo objeto estaria em desacordo com o disposto no art. 26 da Lei 14.113/20.

Importante ressaltar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com Educação poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

6.2.3. Utilização dos recursos do Fundeb

6.2.3.1. Remuneração de Profissionais da Educação Básica

A Lei Federal nº 14.113/20, com alterações introduzidas pela Lei Federal nº 14.276/21, determina no artigo 26 que, no mínimo, 70% dos recursos recebidos à título de Fundeb será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da Educação Básica em efetivo exercício.

Para efeito de análise, serão considerados profissionais da Educação Básica aqueles definidos no inciso II, § 1º, artigo 26, da referida Lei, a saber: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de Educação Básica.

Observa-se, na Tabela a seguir, que o Município de Angra dos Reis **cumpriu** a aplicação mínima estabelecida no artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/20, tendo aplicado **98,29%** dos recursos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica.

Tabela 30. Aplicação mínima dos recursos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais da Educação Básica

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida	111.266.997,72
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	109.368.744,52
(C) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais da educação básica	0,00
(D) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00
(E) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais da educação básica (B – C - D)	109.368.744,52

(F) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (E/A)x100	98,29%
--	---------------

Fonte: Despesas realizadas com Fundeb – peça 198 (fls. 138), Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138, Relação de Cancelamentos de RP referente à parcela Fundeb 70% – peça 76 e Transferências STN Fundeb – peça 176.

Nota: Embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, ele não será excluído do total das despesas com remuneração dos profissionais da educação básica, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo da apuração do limite mínimo, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas, o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

6.2.3.2. Resultado Financeiro do exercício anterior

A Lei Federal nº 14.113/20, estabelece, no § 3º do artigo 25, que até 10% dos recursos recebidos do Fundeb poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Com base nas informações apresentadas na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (processo TCE-RJ nº 210.928-4/22), verifica-se que o Município registrou um superávit financeiro no Balancete Contábil de Verificação do Fundeb, no valor de R\$ 53.470,58.

Constata-se que o montante de R\$ 53.470,58 foi utilizado no exercício de 2022, por meio da abertura de crédito adicional, no 1º quadrimestre, Peça 80, cumprindo a regra insculpida no § 3º, artigo 25, da Lei Federal nº 14.113/20.

6.2.3.3. Aplicação Mínima de 90% dos Recursos

A Lei Federal nº 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb) estabelece, no seu artigo 25, que os recursos do Fundeb serão utilizados, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Educação Básica pública. No entanto, o mesmo artigo da Lei permite, em seu § 3º, que até 10% destes recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional.

Na Tabela a seguir, demonstra-se que o Município utilizou, neste exercício, **97,94%** dos recursos do Fundeb em observância ao artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20, restando a empenhar o montante de **R\$ 2.295.065,93**.

Tabela 31. Cálculo das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2022

Descrição	Valor – R\$
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida	111.266.997,72
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	109.376.819,52

© Superávit Financeiro do exercício anterior		53.470,58	
(D) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(E) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		351.417,15	
(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B – C – D – E)			108.971.931,79
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)			97,94%
(H) Saldo a empenhar no exercício seguinte		2.295.065,93	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138, Despesas Empenhadas – peça 198, fls. 138, Relatório Analítico Educação – peça 177, Relações de cancelamentos de RP – Fundeb – peças 76 e 77 e Prestação de Contas do exercício anterior (processo TCE-RJ nº 210.928-4/22).

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

6.2.3.4. Resultado Financeiro para o exercício seguinte

A análise do resultado financeiro para o exercício seguinte, visa verificar se o Município possui disponibilidade financeira na conta Fundeb ao fim do exercício para promover a abertura de crédito adicional referente ao saldo a empenhar no próximo exercício.

Na Tabela a seguir, demonstra que a conta Fundeb apresentou saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundeb não aplicados no exercício, atendendo ao disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I, da Lei Federal nº 14.113/20.

Tabela 32. Resultado financeiro do FUNDEB do exercício de 2022

Descrição	Val-r - R\$
(A) Superavit na conta Fundeb em 31.12.22	3.433.065,12
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	2.295.065,93
(C) Resultado apurado –A - B)	1.137.999,19

Fonte: Balancete contábil do Fundeb – peça 70 e Tabela do tópico 6.2.3.3-2 - Do cálculo da aplicação mínima legal.

6.2.4. Outros tópicos relevantes pertinentes ao Fundeb

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, podendo apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas.

O parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (peça 150) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, conforme previsto no

parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I, § 2º, do artigo 33, da Lei Federal nº 14.113/20, **concluiu pela aprovação.**

6.3. Gastos com Saúde

A Constituição Federal estabelece a Saúde como direito social. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. O Sistema Único de Saúde será financiado com recursos do Orçamento da Seguridade Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Com relação ao gasto total com Saúde, verifica-se que o Município empenhou, liquidou e pagou, no exercício de 2022, os montantes demonstrados a seguir:

Tabela 33. Despesas com Saúde (Empenhada, Liquidada e Paga) do exercício de 2022

Empenhada	Liquidada	Paga
388.650.029,55	354.895.984,90	353.618.102,28

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa e Fonte de Recurso – peça 198, fls. 144 a 146 e documentos comprobatórios peças 152 e 153.

6.3.1. Verificação da adequação das despesas

Com a finalidade de verificar a adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12, serão considerados os dados encaminhados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Com relação ao gasto total com Saúde, verifica-se que o Município empenhou, no exercício de 2022, R\$ 487.914.230,29, e que enviou a totalidade destes dados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS (peça 178 – Relatório Analítico da Saúde).

Na análise da relação de empenhos (peça 178 – Relatório Analítico da Saúde), **não** foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do SIGFIS, despesas cujo objeto não deva ser considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites da Saúde. Importante ressaltar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com Saúde poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

6.3.2. Ações e serviços públicos de saúde - ASPS

Em atendimento ao previsto no § 3º, artigo 198, da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.00, foi editada a Lei Complementar Federal nº 141, de 13.01.12, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde, estabelecendo critérios de rateio dos recursos de transferências para a Saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Saúde.

Serão consideradas como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da Saúde, e deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de Saúde.

De acordo com o previsto no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12, os Municípios aplicarão anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam o artigo 158 e a alínea “b”, inciso I, *caput*, e § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal.

Oportuno destacar que, quando da apuração para o atendimento ao limite com Saúde, serão consideradas 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 final do exercício consolidadas no Fundo de Saúde do Município, consoante decisão proferida nos autos do processo TCE-RJ nº 113.617-4/18.

6.3.2.1. Cálculo do Limite mínimo das despesas com Saúde

A seguir registra-se o total das despesas realizadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde detalhadas por grupo de natureza de despesas e as respectivas deduções, indicando, desta forma, o total gasto na Saúde e o total considerado para fins de limite:

Tabela 34. Despesas em ações e serviços de Saúde do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	351.063.168,56	32.607.325,75
Pessoal e Encargos Sociais	207.107.960,35	2.502.986,62
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	143.955.208,21	30.104.339,13
(B) Despesas de capital	2.554.933,72	2.424.601,52
Investimentos	2.554.933,72	2.424.601,52

Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	353.618.102,28	35.031.927,27
(D) Total das despesas com saúde	388.650.029,55	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	91.235.816,23	23.079.608,19
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	54.157.850,71	13.022.351,51
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	37.077.965,52	10.057.256,68
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	0,00
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)		1.253.284,12
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	10.699.034,96
(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)	91.235.816,23	35.031.927,27
(M) Total das despesas com saúde não computadas	126.267.743,50	
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	262.382.286,05	

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa e Fonte de Recurso – peça 198, fls. 144 a 146 e documentos comprobatórios peças 152 a 153, Balancete Contábil de Verificação da Saúde – peça 154, Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – peça 90 e Relatório Analítico Saúde – peça 178.

Nota: O município inscreveu restos a pagar processados e não processados, não comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme Balancete do Fundo de Saúde. Desta forma, não foi considerado este montante inscrito sem a respectiva disponibilidade financeira como despesas em saúde para fins de limite.

Verifica-se, conforme Tabela a seguir, que o montante gasto com saúde no exercício de 2022, representou **20,21%** das receitas de impostos e transferências de impostos, **sendo sido cumprido**, portanto, o previsto no parágrafo único do artigo 2º c/c os artigos 7º e 14 da Lei Complementar nº 141/12¹⁴.

¹⁴ Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

Tabela 35. Apuração do limite constitucional em despesas com ASPS do exercício de 2022

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme tabela 21 da educação)	1.311.754.402,27
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	13.472.840,92
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	1.298.281.561,35
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	262.382.286,05
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	262.382.286,05
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	20,21%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138, Tabela do tópico ‘6.3.2.1 – Das Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde’, Relação de Cancelamento de RP na fonte “Impostos e Transferências de Impostos” – peça 90, Relatório Analítico Saúde – peça 178 e Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro – peças 173 a 175.

Nota: As Emendas Constitucionais nºs 55, 84 e 112 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d”, “e” e “f”, inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho, setembro e dezembro de cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 07.07.22, 09.09.22 e 08.12.22. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III, da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Adicionalmente, verifica-se que o Município de Angra dos Reis não concentra todos os gastos com saúde no FM, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 36. Recursos destinados às ASPS

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2022	389.294.248,86
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	388.650.029,55
Gastos geridos por outros Órgãos	644.219,31

Fonte: Peça 16 - Anexo 8 consolidado e peça 40 - Anexo 8 do FMS.

Diante da possibilidade de apresentar manifestação escrita, o Jurisdicionado esclarece (peça 190):

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

(...)

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 156](#) e dos recursos de que tratam o [art. 158](#) e a [alínea “b” do inciso I do caput](#) e o [§ 3º do art. 159](#), todos da Constituição Federal.

(...)

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Portanto, fica claro que esta gestão municipal está adotando as medidas urgentes e necessárias, no sentido que as Dotações Orçamentárias sejam previstas e executadas Exclusivamente no Fundo Municipal, sem que interfira na execução técnica hospitalar e sem prejudicar as atividades e demandas da saúde pública no Município, com vistas ao atendimento da necessidade da População. Tais medidas, devido à cautela, por ser tratar de uma área de extrema importância dentro do Município (Saúde Pública), pois atende o Município e diversos Municípios da Região, repercutirão nas peças orçamentárias do próximo exercício

Tendo em vista que o Jurisdicionado tão somente informa as medidas saneadoras para os próximos exercícios, o fato será objeto da **Ressalva e Determinação nº 2** na conclusão do presente.

6.3.3. Outros tópicos relevantes pertinentes a Saúde

O Conselho Municipal de Saúde é órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde – SUS, composto por representantes do governo, dos usuários, dos profissionais de Saúde e dos prestadores de serviços. O Conselho atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, analisa e aprova o plano de saúde e o relatório de gestão.

Contata-se nos autos que não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde, em desacordo com o disposto no artigo 33 da Lei nº 8.080/90, c/c § 1º, artigo 36, da Lei Complementar nº 141/12.

Em análise da resposta do responsável, considerando a possibilidade regimental de apresentar manifestação escrita, a Unidade de Auditoria afastou a responsabilidade do Jurisdicionado pela ausência do parecer, conforme reproduzido a seguir (peça 203):

Manifestação escrita: (Peça 191)

O jurisdicionado informa que voltou a solicitar a apresentação do referido documento, através do MM nº 555 e 560/2023/CGM, à Secretaria de Saúde, tendo notificado o Conselho Municipal de Saúde, através do Ofício nº 122 /2023/CGM, ambos encaminhados em anexo, mas até o momento não houve recebimento do competente Parecer.

Salienta ainda que na presente Prestação de Contas, já havia encaminhado as devidas justificativas e documentos como prova das medidas adotadas.

Análise: Diante das informações trazidas aos autos, constata-se que prosperam as alegações do defendente.

De acordo com documentação encaminhada à Peça 159, especialmente fl. 12, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal, uma vez que o agente não teria motivado a ausência do referido parecer.

Conclusão:

Dessa forma, a referida ressalva será **desconsiderada** na conclusão deste relatório. (grifo do autor).

Corroboro com a análise da especializada e entendo que a falta de recebimento deste parecer não decorre da responsabilidade do Jurisdicionado, sendo assim, não houve o descumprimento do disposto no artigo 33 da Lei nº 8.080/90, c/c § 1º, artigo 36, da Lei Complementar nº 141/12.

Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas do exercício de 2022 será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato (**item IV do encaminhamento**).

A Lei Complementar Federal nº 141/12 estabelece, no artigo 36 no § 5º e *caput*, que o gestor do SUS do município deve apresentar relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, no final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

Verifica-se na documentação encaminhada pelo Jurisdicionado (peças 92 a 95), que as audiências públicas referente às ações de serviços públicos de saúde dos demais quadrimestres foram realizadas no período estabelecido no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

7. Previdência

A Lei 9.717/98 dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, devendo os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS serem organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme estabelecido no artigo 40, *caput*, da Constituição Federal.

Os regimes deverão se basear em normas gerais de contabilidade e atuária, observando, entre outros, a realização de avaliação atuarial inicial em cada balanço mediante a utilização de parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios, além do financiamento referente à recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e

dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes.

7.1. Resultado Financeiro do RPPS

De acordo com o Relatório de Avaliação Atuarial com data-base em 31.12.22 (peça 160), observa-se que o Município dividiu sua base de segurados em dois fundos distintos: um de repartição simples e outro de capitalização. Entretanto, para efeitos de análise do desempenho financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) nas Contas de Governo Municipal, apenas o resultado do fundo de capitalização do RPPS será examinado.

Conforme o § 1º do artigo 9 da Emenda Constitucional nº 103/19, é necessário demonstrar o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo em capitalização do regime próprio de previdência social por meio da comprovação da equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, calculadas atuarialmente. Isto deve ser evidenciado juntamente com os bens, direitos e ativos relacionados para garantir a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Para apuração do resultado financeiro será utilizada a metodologia de equivalência de ativos garantidores de benefícios previdenciários com a provisão matemática de benefícios concedidos, com vistas a representar a garantia de equivalência da massa de segurados que já desfruta do direito de recebimento de benefícios previdenciários.

Tabela 37. Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário)

Descrição	Valor (R\$)
(A) Ativos garantidores de benefícios	1.116.098.265,79
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	311.866.380,43
(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) – (B)	804.231.885,36

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial – peça 160 (fls. 200).

Observa-se, na Tabela anterior, que o Regime Próprio de Previdência Social se encontra em equilíbrio financeiro, em conformidade com a Lei Federal nº 9.717/98.

7.2. Contribuições Previdenciárias

Preliminarmente, cumpre informar que, quando da apreciação das contas de governo do Município de São Fidélis, referente ao exercício de 2017, no processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, o Plenário decidiu que a partir da análise das contas de governo do exercício

de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados até o exercício de 2018, poderiam ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário.

7.2.1. Regime Próprio de Previdência Social

A Tabela a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas ao exercício, referentes a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal), demonstrando, assim, que **houve o repasse integral** ao RPPS das contribuições previdenciárias.

Tabela 38. Contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal do exercício de 2022

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	41.841.829,19	41.841.829,19	0,00
Patronal	42.078.154,28	42.078.154,28	0,00
Total	83.919.983,47	83.919.983,47	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – peça 198 (fls. 163 a 164).

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

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS, demonstra-se na Tabela a seguir, de forma resumida, o montante devido e os valores pagos no exercício, constatando que o Poder Executivo **efetuo** os pagamentos devidos no exercício decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS.

Tabela 39. Demonstrativo referente aos termos de parcelamento junto ao RPPS

Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
1967/2017	05.12.17	85.180.726,49	28.079.690,11	28.079.690,11	0,00
0878/2018	29.06.18	32.910.434,31	3.122.526,91	3.122.526,91	0,00
0879/2018	29.06.18	22.267.559,99	2.112.735,87	2.112.735,87	0,00
0960/2018	30.07.18	741.079,29	68.618,11	68.618,11	0,00
0961/2018	31.07.18	14.157.437,52	1.321.182,94	1.321.182,94	0,00
0052/2021	11.01.21	7.466.892,57	2.514.023,95	2.514.023,95	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – peça 198, fls. 162.

7.2.2. Regime Geral de Previdência Social

Com relação à contribuição ao RGPS, a Tabela a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente pago, oriundo das contribuições

previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas ao exercício em análise, constatando que **houve** o pagamento integral ao RGPS das contribuições previdenciárias.

Tabela 40. Contribuições Previdenciárias (Servidor e Patronal) do exercício de 2022

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	3.877.192,61	3.877.192,69	-0,08
Patronal	8.294.553,72	9.260.219,93	-965.666,21
Total	12.171.746,33	13.137.412,62	-965.666,29

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias Devidas e Efetivamente Repassadas ao RGPS – peça 198, fls. 166 a 167.

Nota 1: Os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras, exceto Câmara Municipal.

7.3. Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP

O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/01, é emitido pelo Ministério da Previdência Social - MPS, com o objetivo de atestar o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98, pelo regime próprio de previdência social, bem como cumprimento dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específicas do MPS.

No que diz respeito ao CRP do Município de Angra dos Reis, emitido no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV (peças 170 a 172), o Ente está em situação **regular** com relação a Lei nº 9.717/98, possuindo certificados válidos emitidos em 25.08.21, 21.02.22 e 20.08.22, com validade, respectivamente, até 21.02.22, 20.08.22 e 16.02.23, e novo Certificado de Regularidade Previdenciária emitido pela via ordinária em 15.08.23, com validade até 11.02.24 (peça 192, fls. 6).

Insta ressaltar, como ponderado pela diligente Unidade de Auditoria, que os certificados foram emitidos **com base em decisão judicial**, isto porque o Município não estaria em situação regular nos critérios que ensejariam a emissão do CRP pela via ordinária (o atendimento aos respectivos critérios só veio a ocorrer no exercício de 2023).

Diante da possibilidade de apresentar manifestação escrita, esclarece que as exigências para emissão do CRP foram atendidas, contudo, entende a i. CSC-Municipal que o atendimento ocorreu apenas em 15.08.23, motivo pelo qual manteve a ressalva (peça 203):

Manifestação escrita: (Peça 192)

O jurisdicionado informa que os critérios e exigências aplicáveis ao RPPS foram atendidos, conforme novo Certificado de Regularidade Previdenciária emitido pela via ordinária em 15/08/2023, com validade até 11/02/2024 (Peça 192. Fl. 6).

Análise: A partir do exame da documentação apresentada, assim como pesquisa realizada no sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social, constata-se que o atendimento aos respectivos critérios só veio a ocorrer no exercício de 2023, com emissão do parecer pela via ordinária.

Conclusão: Dessa forma a referida ressalva será **mantida** na conclusão deste relatório.

Face ao exposto, tal fato será objeto da **Ressalva e Determinação nº 3** nesta apreciação.

7.4. Avaliação Atuarial

A Portaria MPS nº 403/08 dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social, incluindo a obrigatoriedade de apresentação anual da avaliação ao MPS. A avaliação atuarial é o estudo técnico desenvolvido pelo atuário, com o objetivo principal de assegurar o equilíbrio atuarial e a solvência do regime.

Sobre o assunto, cabe destacar o conceito de equilíbrio financeiro e de equilíbrio atuarial, consoante disposto na Portaria MPS nº 403/08. O primeiro refere-se à garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Já o segundo, refere-se à garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

Com efeito, a partir destas definições, no âmbito da Previdência Social, depreende-se que o equilíbrio atuarial e financeiro é uma situação de adimplemento pelos regimes em relação ao pagamento de benefícios aos seus segurados tanto curto (financeiro) quanto longo prazo (atuarial).

Verifica-se que foi encaminhado o Relatório de Avaliação Atuarial anual, data base 31.12.21 (peça 160), **evidenciando que o Município possui um déficit atuarial.**

Diante do déficit atuarial apresentado, o Poder Executivo encaminhou declaração (peça 113) informando a existência de medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit, a saber: **1)** Envio de novo Plano de Custeio ao SIPREV em 05.04.19, substituindo a

Segregação de Massa pelo Plano de Amortização, 2) Adoção do patamar mínimo de contribuição, e previdenciária de 14%, nos termos da Lei 4.007, de 05.11.21; e 3) Aprovação na Câmara Municipal da Reforma da Previdência do Município, em compatibilidade com a referida Emenda.

7.5. Emenda Constitucional nº 103/19

A Emenda Constitucional Federal nº 103/19 altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. Sobre o tema, foi elaborada Nota Técnica nº 03, com orientações aos entes jurisdicionados, acerca da repercussão da Emenda Constitucional nº 103/19, nos Regimes Próprios de Previdência do Estado e dos Municípios fluminenses, aprovada em sessão de 29.07.20, nos autos do processo TCE-RJ nº 100.739-2/20.

Destaca-se a seguir os principais pontos abordados pela Nota Técnica:

1. A partir de 13 de novembro de 2019, data da publicação da EC nº 103/2019, os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios **somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte**, restando VEDADO o pagamento, com recursos previdenciários, de quaisquer outros benefícios, ainda que previstos na legislação local em vigor (artigo 9º, §§ 2º e 3º da EC nº 103/2019);

(...)

11. O ente federativo, mediante lei de iniciativa dos respectivos chefes do Executivo, deverá promover a adequação das alíquotas de contribuição previdenciária, sob pena de DESCUMPRIMENTO das normas previstas no artigo 9º da EC nº 103/2019, **sendo VEDADO o estabelecimento pelo ente de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União (14%), salvo na situação de ausência de déficit atuarial(1)**, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 9º, § 4º da EC nº 103/2019);

12. De acordo com os preceitos da EC nº 103/2019 e da Nota Técnica SEI nº 12.212/2019/ME a vigência da alíquota de contribuição previdenciária será exigida no âmbito dos RPPS a partir de 01.03.20(2) e esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, por meio de lei, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o artigo 2º da Lei nº 9.717/98 (artigo 11 c/c o artigo 36, I, da EC nº 103/2019); (grifo nosso)

Com relação à referida Emenda, a i. CSC-Municipal assim se manifestou (peça 182):

Ainda assim, constata-se que o Município cumpriu o disposto no § 4º, artigo 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019, que disciplina que, presente déficit atuarial, a alíquota de contribuição previdenciária devida pelos segurados do RPPS municipal não poderá ser inferior à do RPPS da União (14%) (Peça 114).

Constata-se que o município de Angra dos Reis, por meio da Lei nº 4007, de 05.11.21, aumentou o percentual de desconto previdenciário dos servidores para a importância de 14%, de acordo com o § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/19 (peça 114). Desta forma, entendendo que foram adotadas as medidas pertinentes em face da legislação correlata.

8. Repasse ao Poder Legislativo

A Constituição Federal preceitua, em seu artigo 29-A, sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal, conforme transcrito a seguir:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Assim, segundo o mandamento Constitucional, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade pelos Poderes, tanto Executivo quanto Legislativo, o repasse à Câmara Municipal não poderá ultrapassar os limites percentuais definidos no referido artigo, de acordo com o número de habitantes, bem como não poderá ser menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

É importante ressaltar que a Emenda Constitucional nº 109, de 15.03.21, modificou o texto do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, incluindo as despesas com servidores inativos e pensionistas no cálculo do limite de repasse ao Poder Legislativo, estabelecendo, ainda, que tal disposição entrará em vigor a partir do início do primeiro mandato legislativo municipal subsequente à data de publicação da Emenda, ou seja, a partir das prestações de

contas do governo relativas ao exercício de 2025, que serão encaminhadas em 2026, como se segue:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.

Considerando que o descumprimento do aludido dispositivo constitui irregularidade apta a ensejar Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas de Governo do Prefeito Municipal, entendo oportuno que se promova Comunicação ao Prefeito na conclusão do relatório (**item III.e do encaminhamento**) para que tome ciência 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 109/21, que altera o artigo 29-A da Constituição Federal.

8.1. Apuração do limite máximo

Segundo dados do IBGE, *apud* Decisão Normativa TCU nº 196/21, o Município de Angra dos Reis, no exercício de 2021, possuía população estimada de 210.171 habitantes, o que limita o repasse a 6% do somatório da receita tributária e das transferências arrecadadas no exercício de 2021.

Sendo assim, o Poder Executivo poderia efetuar o repasse ao Poder Legislativo no limite de **R\$ 58.501.105,91**, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 41. Apuração do limite máximo para repasse do Executivo ao Legislativo

Receitas as e de Transferência do Município no Exercício de 2022	Valor R\$
(A) Receitas Tributárias (Tributos diretamente arrecadados)	
ITR diretamente arrecadado	0,00
IRRF	58.010.523,47
IPTU	93.241.921,36
ITBI	17.555.739,96
ISS	103.837.483,49

Outros Impostos	503.261,52
Taxas	10.438.999,63
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
Subtotal (A)	283.587.929,43
(B) Transferências	
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	89.118.498,76
ITR	84.646,32
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
IPVA	16.620.066,30
ICMS + ICMS ecológico	569.400.302,64
IPI - Exportação	16.129.314,07
CIDE	77.674,25
Subtotal (B)	691.430.502,34
(C) Dedução das contas de receitas	0,00
(D) Total das receitas arrecadadas (A + B - C)	975.018.431,77
(E) Percentual previsto para o município	6,00%
(F) Total da receita apurada (D x E)	58.501.105,91
(G) Gastos com inativos	0,00
(H) Limite máximo para repasse do Executivo ao Legislativo em 2022 (F+ G)	58.501.105,91

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 do exercício anterior – peça 115 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 30.

Nota 1: A Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP, não foi considerada na base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal, conforme a decisão proferida no processo TCE-RJ nº 216.281-7/19.

Nota 2: Número de habitantes, conforme IBGE *apud* Decisão Normativa TCU nº 196/21.

8.2. Verificação do valor repassado (artigo 29-A, § 2º, inciso I)

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

Tabela 42. Repasse recebido pelo Poder Legislativo

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse recebido acima do limite (D) = (B - C) - (A)
58.501.105,91	58.501.105,91	4.497.250,20	0,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – peça 148, e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – peça 116

8.3. Verificação do cumprimento do Orçamento Final (artigo 29-A, § 2º, inciso III)

De acordo com a Lei Orçamentária, o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2022 era de R\$ 62.572.130,20. Entretanto, sendo o montante do orçamento final da Câmara superior ao limite máximo estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal,

deve prevalecer como limite de repasse o valor fixado na Carta Magna (R\$ 58.501.105,91), limite já analisado no item anterior.

9. *Royalties*

Os *royalties* são compensações financeiras devidas aos beneficiários pelas empresas que exploram os recursos não renováveis (hídricos, minerais e exploração do petróleo, xisto e gás natural) no território brasileiro, sendo um retorno à sociedade por esta exploração.

Com vista a verificar a aplicação destes recursos, são observadas as Leis nºs 7.990/89 (Lei Geral de *Royalties*), 10.195/01 e 12.858/13, e as interpretações aprovadas por este Tribunal, a saber:

➤ Artigo 8º da Lei nº 7.990/89 - Veda, via de regra, a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no pagamento da dívida e na Tabela permanente de pessoal;

➤ Leis Federais nºs 10.195/01 e 12.858/13 - Excetua da vedação do artigo 8º da Lei nº 7.990/89, o pagamento de dívida com a União e, no que tange à Tabela permanente de pessoal, o pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória aos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, especialmente na Educação Básica pública em tempo integral, desde que destinadas ao custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como facultaram sua utilização para capitalização de fundos de previdência;

➤ Processo TCE-RJ nº 209.516-6/21 – **a)** As despesas de pessoal com servidores efetivos, cargos em comissão, agentes políticos e prestadores de serviços terceirizados, que tenham por objetivo substituir servidores, incluídas as contribuições previdenciárias patronais, são consideradas como despesas com Tabela permanente de pessoal e não podem ser custeadas com os recursos das compensações financeiras previstas na Lei Federal nº 7.990/89; **b)** As compensações financeiras podem ser utilizadas para aportes ao fundo de previdência, visando a sua capitalização e equacionamento do déficit atuarial, nos moldes do previsto na Lei nº 7.990/89, art. 8º, § 2º, devendo cumprir as condições previstas no artigo 1º da Portaria MPS nº 746/11, especialmente quanto à aplicação dos recursos advindos dos aportes para cobertura de déficit atuarial pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos; **c)** As compensações financeiras não podem ser utilizadas para pagamento de dívidas decorrentes do não recolhimento de contribuições patronais, sob pena de violação ao comando previsto no art. 8º,

caput, da Lei 7.990/89, que veda a utilização delas para pagamento de dívidas e despesas com pessoal.

➤ Processo TCE-RJ nº 208.708-6/22 - modulação dos efeitos da decisão, incidentes a partir do exercício de 2024, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2025, considerando ainda que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações.

Por se tratar de alteração de entendimento e considerando que a não observância das regras de utilização de recursos de *royalties* enseja emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das suas contas, entendo oportuno que se promova Comunicação ao Prefeito na conclusão do relatório (**item III.c do encaminhamento**) informando acerca das recentes decisões plenárias nos autos dos processos TCE-RJ nºs 209.516-6/21 e 208.708-6/22.

9.1. Receitas de Compensações Financeiras

De acordo com os demonstrativos apresentados, a movimentação dos recursos recebidos dos *royalties* no exercício pode ser resumida da seguinte forma:

Tabela 43. Receita de Royalties do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			275.169.587,55
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		147.562,46	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		275.022.025,09	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	199.720.006,85		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	72.815.705,63		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	2.486.312,61		
II – Transferência do Estado			125.466.695,87
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			400.636.283,42
V – Aplicações financeiras			11.505.399,56
VI – Total das receitas (IV + V)			412.141.682,98

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 138.

Nota 1: O valor total das receitas consignado na Tabela anterior não contempla eventuais recursos recebidos a título de cessão onerosa previstos na Lei Federal nº 13.885/19.

Nota 2: As Aplicações Financeiras informadas (R\$ 11.505.399,56) são referentes às seguintes rubricas: *Royalties* Excedente da Produção R\$ 5.756,56, Compensação Financeira R\$ 3.684.213,66, Participação Especial R\$ 4.527.848,39, Fundo Especial R\$ 135.223,61, Pré-Sal Educação R\$ 2.432.127,61 e Pré-Sal Saúde R\$ 700.229,73.

9.2. Despesas custeadas com Compensações Financeiras

A seguir, demonstra-se a Tabela de despesas custeadas com recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto, gás natural e recursos hídricos:

Tabela 44. Despesas custeadas com recursos de Compensações Financeiras

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		247.206.377,45
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	247.206.377,45	
II - Despesas de capital		48.118.328,63
Investimentos	48.118.328,63	
Amortização de dívida	0,00	
Outras despesas de capital	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		295.324.706,08

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – peça 198 (fls. 155) e documentação contábil comprobatória – peça 104.

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o Município não aplicou recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e dívidas, nem ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social (peça 111), em conformidade com a legislação vigente.

9.3. Royalties e Participação Especial da Lei Federal nº 12.858/13

A Lei nº 12.858/13 dispõe acerca da destinação de parcela da participação no resultado, ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, para as áreas de Educação e Saúde. Das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.12, previstas no inciso II do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13, deverão ser aplicadas 75% na área de Educação e 25% na área de Saúde, conforme § 3º, artigo 2º, do mesmo diploma legal, sendo tais recursos aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Com vista a verificar a aplicação destes recursos, deve-se observar a interpretação tombada nos autos do processo TCE-RJ nº 209.133-2/22, em sessão plenária de 01.02.23, a saber:

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

Por se tratar de recente pronunciamento sobre o tema, entendo oportuno que se promova Comunicação ao Prefeito na conclusão do relatório (**item III.d do encaminhamento**) informando para que o gestor seja alertado quanto à referida decisão, salientando ainda que, embora esta se restrinja expressamente à parcela dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13 destinada à educação (75%), entende-se que alguns aspectos com reflexo nas Prestações de Contas de Governo devem ser estendidos à parcela destinada à saúde (25%).

9.3.1. Recursos recebidos e aplicação conforme Lei Federal nº 12.858/13

Verifica-se que, no exercício de 2022, ocorreu arrecadação de *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13 e que eles foram aplicados nos seguintes montantes:

Tabela 45. Arrecadação e aplicação dos recursos provenientes dos Royalties (Pré Sal)

Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal nº 12.858/13	66.906.153,27
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	16.726.538,32
Aplicação de Recursos na Saúde	11.882.899,13
% aplicado em Saúde	17,76%
Saldo a aplicar	4.843.639,19
Aplicação Mínima na Educação – 75%	50.179.614,95
Aplicação de Recursos na Educação	7.164.719,69

% aplicado em Educação	10,71%
Saldo a aplicar	43.014.895,26

Fonte: ANP – peça 179, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – peça 198 (fls. 161) e demonstrativo e documentação contábil comprobatória – peça 105 a 106.

Nota: O município inscreveu restos a pagar processados e não processados, comprovando a suficiente disponibilidade financeira. Desta forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar processados e não processados para fins de limite.

Observa-se que o Poder Executivo aplicou 17,76% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13 na saúde e 10,71% na educação, restando saldo a aplicar em outro exercício financeiro.

9.4. Transferências da União relativa a Lei Federal nº 13.885/19

A Lei Federal nº 13.885, de 17.10.19, estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados decorrentes de *royalties* recebidos a título de cessão onerosa previstos na Lei Federal nº 12.276 de 30.06.10.

Segundo o artigo 1º da Lei Federal nº 13.885/19, a União transferirá 15% destes recursos aos municípios, conforme os coeficientes que regem a repartição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, devendo tais recursos serem destinados alternativamente para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimento.

Observa-se, nos autos, que ocorreu arrecadação dos recursos previstos na Lei Federal nº 13.885/19 no valor de R\$ 3.364.241,60 e que o Poder Executivo destinou R\$ 2.010.481,24 para pagamento de despesas com investimentos, em atendimento ao § 3º do artigo 1º da Lei Federal nº 13.885/19.

10. Demais aspectos relevantes

10.1. Controle Interno

De acordo com o estabelecido no artigo 70, *caput*, e no artigo 74, inciso IV, da Constituição Federal do Brasil, o Sistema de Controle Interno de cada Poder tem a responsabilidade de realizar a fiscalização nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos e entidades que compõem a administração direta e indireta

Na Administração Pública Municipal, o sistema de controle interno é órgão importante para auxiliar o gestor a administrar com diligência os recursos públicos, orientando as áreas contábil, financeira, econômica, patrimonial e administrativa, no auxílio da eficiência dos recursos e proteção dos bens patrimoniais.

A Unidade de Controle Interno Municipal tem a missão, dentre outras, de fiscalizar o uso eficiente dos recursos públicos, agindo como entidade que presta auxílio ao Tribunal de Contas do Estado.

Em relação às determinações contidas na análise das Contas de Governo do exercício anterior, com vistas a avaliar o cumprimento das respectivas Determinações e Recomendações, foi solicitado ao Jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, a ser elaborado pela Unidade de Controle Interno, informando, detalhadamente, as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio.

O mencionado relatório foi encaminhado (peça 119), informando, de modo adequado, todas as ações e providências visando à correção das ressalvas verificadas no exercício de 2022, conforme tabela a seguir:

Tabela 46. Monitoramento das Determinações e Recomendações

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	3	42,86%
Cumprida parcialmente	4	57,14%
Não cumprida	0	0%
Cumprimento dispensado	0	0%
Total	7	100,00%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ – Modelo 8 – peça 119.

Nota: No processo de Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, processo TCE-RJ nº 210.928-4/22, verifica-se que foram apontadas 7 ressalvas, as quais foram devidamente apontadas no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ – Modelo 8, e não 8 ressalvas como mencionado pela especializada.

O Certificado de Auditoria emitido pelo órgão central de Controle Interno (peça 118) opina expressamente pela Regularidade com Ressalvas das Contas do Chefe do Poder Executivo, conforme transcrito a seguir:

Tabela 47. Ressalvas do Controle Interno

Ressalvas apontadas pelo Controle Interno	
Ressalva	Descrição
01	RESSALVA Nº 1 - O não encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal de Saúde E Conselho Municipal de Educação se manifestando sobre as contas de 2022;
02	RESSALVA Nº 2 - O Município no exercício de 2022 atingiu o limite de 26,44%, contudo o Município deve aplicar complementarmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, ATÉ O EXERCÍCIO DE 2023, a diferença entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente, no total de R\$ 54.995.467,54, (diferença do limite não cumprido em 2020 e 2021, devido suspensão das aulas presenciais no período da Pandemia COVID-19), conforme a Emenda Constitucional;
03	RESSALVA Nº 3 - O Município não realiza suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12;
04	O Poder Executivo não aplicou corretamente os percentuais dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º, da Lei Federal n.º 12.858/13;
05	RESSALVA Nº 5 - Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, sendo constatado um déficit previdenciário, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;
06	RESSALVA Nº 6 - O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, do Regime Próprio de Previdência Social do Município foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei n.º 9.717/98;
07	RESSALVA Nº 7 - Fragilidade, no que diz respeito a Sistema de Informática, devendo ser tomadas as medidas urgentes, com vistas a adequar o sistema de controle de bens patrimoniais que atenda a demanda do Município e as legislações pertinentes;
08	RESSALVA Nº 8 - Gestão Tributária do Município, devendo ser tomadas as medidas urgentes, com vistas a adequar às Determinações do TCE-RJ, que orientou que as falhas que ainda persistem serão tratadas individualmente nos processos atinentes aos monitoramentos, sem prejuízo do apontamento de ressalva e determinação às contas ora submetidas à emissão de parecer prévio.

Assim, verifica-se que a Unidade Central de Controle Interno vem desenvolvendo suas atribuições buscando atender sua finalidade precípua. Entretanto, farei constar comunicação ao responsável pelo Controle Interno (**item II do encaminhamento**) para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao Controle Externo no exercício de sua missão, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF.

10.2. Auditoria sobre a Gestão Tributária

Com relação às auditorias governamentais realizadas em processos próprios, a instância técnica especializada destaca os problemas relacionados à fiscalização das receitas municipais, cujo saneamento deverá ser objeto da atual gestão (2021/2024). As auditorias realizadas e os problemas identificados encontram-se listados a seguir:

Tabela 48. Auditorias realizadas e os achados de auditoria – Gestão Tributária

Auditorias Realizadas	
Processo	Objetivo
219.003-4/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
218.126-7/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI
226.261-5/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015
226.256-0/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
237.117-9/18	Verificar a gestão do crédito tributário
219.095-2/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
219.094-8/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
Temas	Achados de Auditoria
Gestão do Crédito Tributário – GCT	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de ações pró ativas de cobrança administrativa do crédito tributário; • Regras e procedimentos de concessão de parcelamentos restringem a busca pela efetiva arrecadação; • Irregularidades na concessão de parcelamentos; • Ausência de continuidade na cobrança de créditos envolvidos em parcelamentos inadimplidos; • Não implementação do protesto extrajudicial gratuito de Certidões de Dívida Ativa emitidas com razoável certeza do devedor; • Ausência de requisitos legais da Certidão de Dívida Ativa; • Ausência de verificação de liquidez e certeza na inscrição em dívida ativa; • Prescrição do crédito tributário; • Cobrança de créditos tributários já prescritos; • Inconsistência nos registros dos créditos tributários; • Cancelamento de créditos sem as formalidades necessárias; • Irregularidade no saldo contábil do estoque da dívida ativa.
Gestão dos impostos imobiliários - IPTU E ITBI	<ul style="list-style-type: none"> • Desrespeito ao ciclo mínimo razoável para revisão da PGV - 4 (quatro) anos, para municípios com população superior a 20.000 habitantes; • Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao IPTU; • Falta de transparência da normatização do IPTU em vigor; • Cadastro imobiliário desatualizado; • Inexistência da conta "Créditos Tributários a Receber", que deve registrar o valor do IPTU lançado para o exercício, de acordo com Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP; • Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao ITBI; • Falta de transparência da normatização do ITBI em vigor; • Existência de arbitramentos de base de cálculo do ITBI sem comprovação de notificação válida ao contribuinte; • Existência de processos de reconhecimento de imunidades de ITBI sobre transmissão de bens ou direitos de imóveis incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, anteriores ao exercício de 2012, sem constar comprovação documental de que a atividade preponderante do adquirente não se refere à compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil OU do lançamento de ofício do imposto.
Gestão do Imposto sobre Serviços - ISS	<ul style="list-style-type: none"> • Benefício fiscal concedido anteriormente à EC 37/02 que resulta em alíquota efetiva inferior ao mínimo permitido; • Atribuições do cargo de Fiscal de Tributos que extrapolam as atividades de fiscalização tributária; • Desvio de função dos fiscais de tributos; • Inexistência de publicação das medidas de combate à evasão e à sonegação de tributos; • Inexistência de monitoramento da arrecadação do ISS; • Exigência irregular da quitação do imposto apurado para a concessão do “habite-se”.

Diante dos apontamentos da instância técnica, se faz necessária a emissão de **alerta** ao atual gestor (**item III.f do encaminhamento**) que deverá adotar medidas capazes de solucionar os problemas identificados. Persistindo os achados apurados em sede de auditorias e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão, que serão apresentados no relatório elaborado pela Unidade de Auditoria até o final de seu mandato, este Tribunal poderá se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas sem prejuízo a outros procedimentos cabíveis.

10.3. Transparência na Gestão Fiscal

A LRF estabelece, no artigo 48, os documentos de transparência da gestão fiscal, que deverão ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Verifica-se que o Município **atendeu** ao disposto no art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c art. 5º, inciso XXXIII, da CFRB, e art. 6º da Lei Federal nº 12.527/11, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 49. Divulgação em meios eletrônicos de acesso público das informações

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

Nota: Foi enviado *link* que abre o Parecer Prévio do exercício de 2021, porém deveria ser enviado o *link* com acesso ao ambiente eletrônico de acesso público, ao qual os Pareceres seriam divulgados ao público. Ademais, em consulta ao Portal Transparência, não foi localizado (de forma intuitiva) *link/aba* para consulta aos Pareceres Prévios emitidos nas Contas de Governo Municipais.

11. Conclusão

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de Angra dos Reis, relativa ao exercício de 2022, e tendo em vista o teor do relatório da proeminente Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal e o Parecer do douto Ministério Público de Contas, e ainda,

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

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 despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos dependem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro;

Considerando que este Tribunal, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios do Estado;

Considerando a Lei Federal nº 13.655/18 (LINDB) que traz disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e a aplicação do direito público;

Posiciono-me **DE ACORDO** com a proeminente Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal e com o douto Ministério Público de Contas junto a esta Corte, deste modo

VOTO:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Município de **Angra dos Reis, Sr. Fernando Antônio Ceciliano Jordão**, referente ao exercício de **2022**, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 1 (Tópico 4.2.2)

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

DETERMINAÇÃO Nº 1

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 840/16.

RESSALVA Nº 2 (Tópico 6.3.2.1)

O Município não realiza suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 2

Observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

RESSALVA Nº 3 (Tópico 7.3)

O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, do Regime Próprio de Previdência Social do Município, foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 3

Manter a regularização tempestiva, durante todo o exercício, dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o Município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS.

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO Nº 1 (Tópico 3.3.1)

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

RECOMENDAÇÃO Nº 2 (Tópico 6.1.3)

Para que o Município atente para a necessidade de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

II. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no artigo 15, I, do RITCERJ, ao **atual responsável pelo Controle Interno** da Prefeitura Municipal de **Angra dos Reis**, 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 artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF, sob pena de responsabilidade solidária, de acordo com o art. 53, IV, e art. 55 da Lei Complementar no 63/90;

III. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no artigo 15, I, do RITCERJ, ao **atual Prefeito** Municipal de **Angra dos Reis**, para que seja alertado:

a) Quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.23, proferida no bojo do processo TCE-RJ nº 104.537-4/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da metodologia de apuração do cumprimento da norma prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser aplicada no último ano de mandato dos titulares de Poder;

b) Quanto ao fato de que o Município não cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal nos exercícios de 2020 e 2021, devendo aplicar **complementarmente** na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, o montante de R\$ 34.829.498,83, referente à diferença entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente, conforme Emenda Constitucional nº 119/22;

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

d) Quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.23, proferida no bojo do processo TCE-RJ nº 209.133-2/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da utilização dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13 (pré-sal), bem como sobre o período para aplicação destes recursos;

e) 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 109/21, que altera o artigo 29-A da Constituição Federal, com vigência a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de sua publicação;

f) Quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratadas no **tópico 10.2**, até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, de forma a atender o estabelecido no artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III, combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

IV – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério da Saúde para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do art. 33 da Lei nº 8.080/90;

V – Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no artigo 15, I, do Regimento Interno desta Corte, ao Presidente da Câmara Municipal de Angra dos Reis, para que tenha ciência quanto à

emissão do presente parecer prévio, conforme artigo 14 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, registrando que a íntegra dos autos se encontra disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas;

VI – Encerradas as providências, pelo **ARQUIVAMENTO** do presente processo.

CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO

Documento assinado digitalmente