

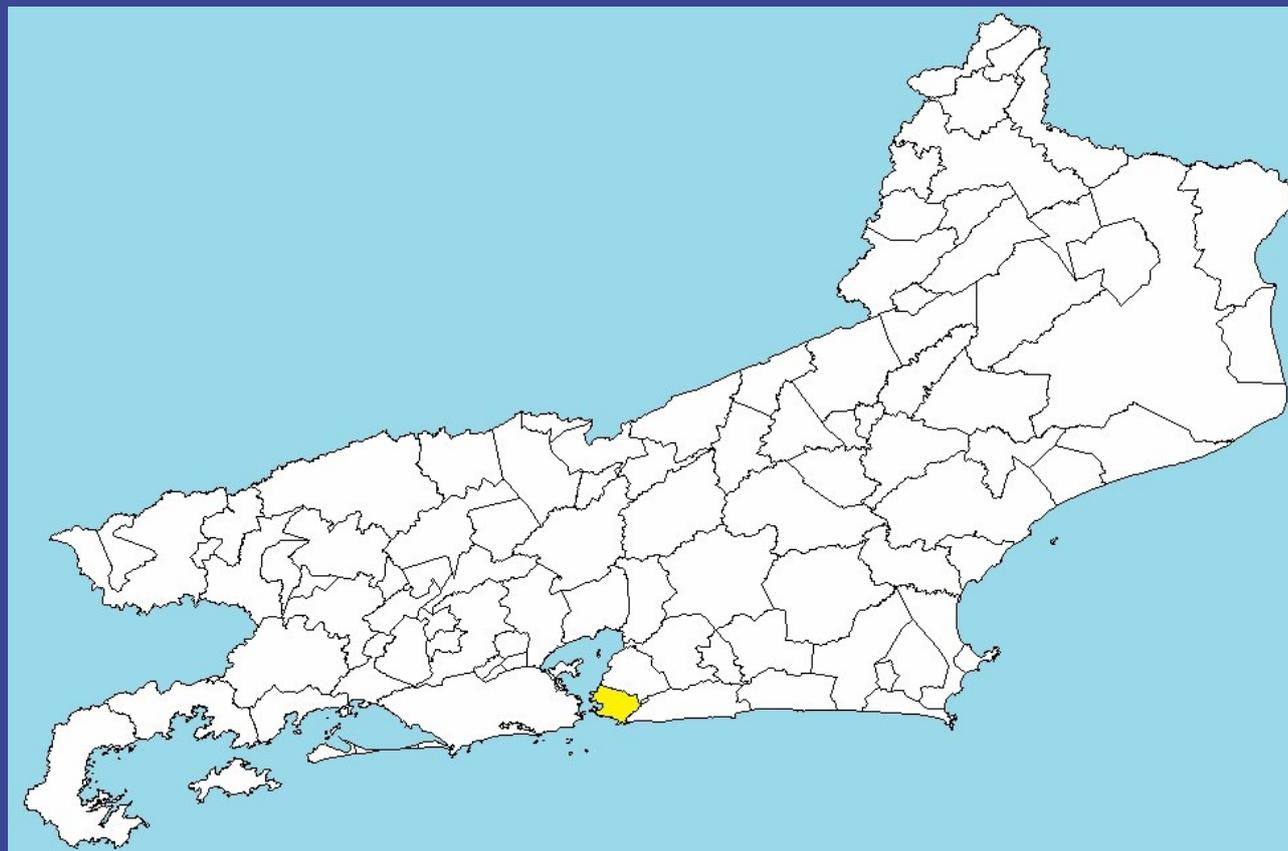


Prefeito

Rodrigo Neves Barreto

**Prestação de Contas de Governo do
Município de Niterói**

Exercício 2020



Conselheiro Substituto

Christiano Lacerda Ghuerren

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

VOTO GCS-3

PROCESSO : TCE-RJ Nº 206.489-6/21
ORIGEM : PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI
ASSUNTO : PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020
RESPONSÁVEL : RODRIGO NEVES BARRETO

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO, COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA E ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO PARA CIÊNCIA E ALERTA. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Governo do Município de Niterói, relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Rodrigo Neves Barreto, encaminhada a este Tribunal de Contas para Emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no artigo 125, inciso I, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, foi formalizado Ofício Regularizador – Processo TCE-RJ nº 207.449-3/21 – que, em decisão monocrática de 09/04/2021, decidi pela Comunicação ao atual Prefeito para que procedesse a complementação.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal, de forma tempestiva, os documentos solicitados, constituindo os Docs.

TCE-RJ n.ºs 9.279-4/21 e 9.349-5/21 que, após análise consubstanciada em Relatório o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governo do Município de Niterói, relativas ao exercício de 2020, em face de duas Irregularidades apontadas, com Comunicações e Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências que entender cabíveis.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Henrique Cunha de Lima Teixeira, manifesta-se, no mérito, no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo, porém, exclui uma das irregularidades e adiciona duas impropriedades, além de determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo.

Conforme previsto no § 1º do art. 45 do Regimento Interno deste Tribunal, introduzido pela Deliberação TCE-RJ nº 294, de 27.09.2018, o presente processo foi objeto de Decisão Monocrática no dia 18 de agosto de 2021 para vista do processo e apresentação de manifestação escrita por parte do jurisdicionado.

Em atendimento aos termos da referida decisão, o responsável pelas presentes Contas e o atual Prefeito Municipal, apresentaram, de forma tempestiva, por meio do sistema informatizado *e-TCERJ*, manifestações escritas e documentos, os quais foram imediatamente remetidos à Coordenadoria competente para que procedesse à análise dos elementos apresentados.

Concluída a análise, retornaram os autos ao meu Gabinete, cujos Órgãos de Instrução deste Tribunal, após exame dos elementos apresentados na manifestação escrita, manifestaram-se, mais uma vez, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governo do Município de Niterói, relativas ao exercício de 2020, em face de uma Irregularidade, a seguir transcrita, e das impropriedades apontadas, com Comunicações e Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências que entender cabíveis.

IRREGULARIDADE Nº 1

O município realizou despesas no montante de R\$571.791,33 sem haver dotação orçamentária para se proceder ao seu empenhamento,

caracterizando, dessa forma, a ocorrência de despesas sem autorização legislativa, em desacordo com o previsto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Henrique Cunha de Lima, manifesta-se, novamente, no mérito, no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo, porém adiciona uma impropriedade, além de determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo.

Finalmente, ressalto que, conforme previsto no artigo 123 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o presente processo foi incluído na Pauta Especial nº 317/2021, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro do dia 06/10/2021.

É o Relatório.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, registro que atuo nestes autos em virtude de convocação promovida pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, em Sessão Plenária de 17/04/2018.

Antes de adentrar, propriamente, no mérito das Contas de Governo sob exame, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal, em 09/08/2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 e, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 que, especificamente, no art. 56, estabelece que as Contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão Parecer Prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Não é demais registrar que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é dotada de “**eficácia contra todos**”, como dispõe o § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868 de 10/11/99 (que disciplina o rito das ADIs), o que equivale dizer, cumpre ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro respeitar o citado julgado do Supremo na referida ADI 2238.

Assim, diante de tal decisão, serão aqui analisadas as Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo Municipal, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal, exercício de 2020.

I.1 – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Em obediência ao princípio federativo e ao princípio da simetria insculpido no art. 75 da CF, a Constituição Estadual estabelece que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro **emitir Parecer Prévio** – favorável ou contrário

– à aprovação, por parte da Câmara Municipal, das Contas de Governo prestadas pelo respectivo Chefe do Poder Executivo dos municípios e estabelecendo, ainda, a competência ao Tribunal de Contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidos pelo poder público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Assim, a competência do TCE/RJ é exercida por força do disposto no art. 75 da Constituição Federal e com o estabelecido nos arts. 79 e 123 e nos arts. 124, 125, 127 §§1º, 2º, arts. 132, 133, 309 § 3º e art. 348 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Complementar Estadual nº 63, de 1.8.1990 (Lei Orgânica do TCE/RJ).

I.2 – O dever de Prestar Contas

Em sentido amplo é a obrigação imposta a uma pessoa ou a uma entidade sujeita à fiscalização, de demonstrar que geriu ou fiscalizou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com as condições em que esses recursos lhe foram entregues.

Na Administração Pública é a obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos e demonstrativos que expressem a situação financeira e patrimonial, bem como o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade.

Destaco ainda que o dever de prestar contas é um dos encargos inerentes à função do chefe do Poder Executivo e está esculpido no inciso I do art. 71 c/c o inciso IX do artigo 49, da Constituição Federal. Tão relevante é este dever, que a ausência da prestação de contas, é motivo para intervenção no ente federativo, conforme previsto nos dispositivos art. 34, inciso VII, alínea “d” e art. 35, inciso II, ambos também da carta constitucional.

I.2.1 – Prestação de Contas de Governo

São as Contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal.

Conforme prevê o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitir Parecer Prévio – Favorável ou Contrário – à aprovação das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, verificando o cumprimento dos dispositivos Constitucionais (Educação, Saúde, entre outros) e restrições previstas na Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar Federal nº 101/2000, Leis Orçamentárias etc. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas, de cunho eminentemente técnico, somente poderá ser rejeitado pela Casa Legislativa municipal mediante voto de dois terços dos seus membros.

O Parecer Prévio do Tribunal Contas reveste-se de características de um parecer técnico, e prevalecerá se não apreciado pela Casa Legislativa no prazo fixado na legislação vigente. Portanto, se a Casa Legislativa não decidiu, pode-se admitir que não tinha maioria de parlamentares para rejeitar o que, presumivelmente, pela Constituição, deve ser mantido, no caso prevalece o Parecer do Tribunal de Contas, ressaltando que, quando a Casa Legislativa, deixando de votar, mantém o parecer do Tribunal de Contas, está agindo dentro do escopo e da linha estabelecida na Constituição.

Ressalte-se, ainda, que a aprovação político/administrativa das Contas do Chefe do Poder Executivo pelos membros da Casa Legislativa não tem como escopo extinguir a punibilidade do responsável, ou seja, o ato ilegal não pode ser transmutado para legal, pela simples aprovação das Contas pelo Legislativo. Em razão disso, quando este Tribunal de Contas, em sua análise técnica, constata o descumprimento da legislação, emitindo Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo, o procedimento adotado por esta Corte de Contas tem sido comunicar, imediatamente, o Ministério Público Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Parlamentares.

Tal procedimento está consagrado no Código de Processo Penal – Decreto-Lei nº 3.689, de 03.10.1940 – que, no artigo 40, assim dispõe:

“Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.”

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas de Governo não exime os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis pela guarda e movimentação de bens e valores, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas em processos de Prestação ou Tomada de Contas, sendo, nestes casos, julgados pelo próprio Tribunal de Contas.

Para que este Tribunal possa cumprir sua competência constitucional, a apreciação das Contas de Governo torna-se, especialmente, qualificada quando elaborada de acordo com as normas e parâmetros incorporados ao sistema orçamentário nacional e com os mandamentos e diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Neste sentido, deve-se considerar o entendimento mais consolidado de que é necessário, tanto quanto possível, aliar adequadas previsões orçamentárias de Receitas e Despesas, inclusive em relação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a uma execução orçamentária responsável e que pretenda alcançar, em última instância, o equilíbrio das Contas Públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer normas de Finanças Públicas e orçamentação voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tornou mais abrangente a função fiscalizadora, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre Receitas e Despesas, respeito ao limite e condições, renúncia de Receitas, controle da Dívida Pública, gastos com Pessoal, Seguridade Social, Serviços de Terceiros e Restos a Pagar.

Cabe ressaltar, nos termos do artigo 58 da LRF, a previsão de que ***“a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de crédito nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para implemento das receitas tributárias e de contribuições.”***

I.3 – Competência face a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas e orçamentação pautadas na ação planejada, transparência e equilíbrio. Em consequência, além da verificação da observância dos requisitos constitucionais e legais, a função fiscalizadora desta Corte na análise das Contas de Governo abrange a avaliação do atendimento aos pressupostos de uma gestão fiscal responsável e do equilíbrio das contas públicas, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, à observância de limites e condições, à renúncia de receitas, ao controle da dívida e dos gastos com pessoal, seguridade social, serviços de terceiros e restos a pagar.

O exame da atuação governamental, entretanto, não se esgota no exame da documentação enviada, recebendo subsídios dos diversos produtos da atuação deste Tribunal. É um trabalho realizado ao longo do exercício sob exame, seja por intermédio da análise de processos, tais como os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja por meio das Auditorias Governamentais e, ainda, de consultas ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

I.4 – Elementos Constitutivos da Prestação de Contas de Governo

Para o cumprimento do dever de prestar contas, o Chefe do Executivo deve demonstrar a atuação governamental e seus resultados referentes ao exercício financeiro, evidenciando a realização do orçamento, dos Planos e Programas de Governo; o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais de gastos com Saúde, Educação, Pessoal e endividamento, dentre outros. São contas globais, que objetivam demonstrar o retrato da situação das finanças do ente.

É importante destacar que, na forma da legislação em vigor, integram as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo diversos elementos, destacando-se o relatório do Órgão Central de Contabilidade; o relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata o art. 36, §2º da Lei Complementar Estadual nº 63, de 1º de agosto de 1990; balanços e demais relatórios gerenciais exigidos pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964; e demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Prestação de Contas de Governo submete-se a Parecer Técnico Prévio não vinculante dos Tribunais de Contas, e a julgamento definitivo, político e posterior, do Parlamento (art. 71, I c/c 49, IX, da Constituição Federal), que poderá ou não seguir as recomendações técnicas das Cortes de Contas.

I.5 – Aspectos Formais

I.5.1 – Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas foi encaminhada em **15.03.2021**, portanto, de forma **tempestiva**, uma vez que a Lei Orgânica não dispõe de forma diversa e a sessão legislativa de 2021 foi inaugurada em **15.01.2021**, conforme Declaração de Abertura da Sessão Legislativa à fl. 06.

I.5.2 – Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

De acordo com a Deliberação TCE-RJ n.º 285/18, as Prestações de Contas de Governo dos municípios devem ser apresentadas de forma consolidada, abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades dos Poderes do município, assim como dos Fundos.

A Lei Complementar Federal n.º 101/00, no inciso III do art. 50, estabelece que as demonstrações contábeis abrangem toda a administração direta e indireta municipal, não sendo alcançadas as empresas estatais não dependentes.

Os dados contábeis apresentados foram consolidados pelo município abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

Por fim, deve ser salientado que a análise individual das contas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, respectivamente, será efetuada, de acordo com o critério de seletividade, nos processos de Prestação de Contas Anual de Gestão, enfatizando que a manifestação desta Corte acerca do parecer prévio não repercute ou condiciona qualquer posterior julgamento da responsabilidade de administradores e demais responsáveis.

I.5.2.1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

No exame do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2020, foi constatada a consolidação adequada dos dados das Unidades Gestoras do município.

I.5.2.2 – Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

No exame dos Relatórios de Gestão Fiscal de todos os períodos de 2020, foi constatada a consolidação dos dados das Unidades Gestoras do município, também de forma adequada.

II – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A Constituição de 1988 consagrou o planejamento como preceito basilar da Administração Pública, por várias vezes referido no texto constitucional, destacando-se o mandamento do art. 174: *“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”*.

Em reconhecimento à importância deste processo, os constituintes de 1988, consolidaram na nova Carta Magna, como pilares da Administração Financeira do Setor Público, o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA).

Entretanto, o que deve ser enfatizado no processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA não são os textos, as classificações ou as demonstrações que os integram, mas as intenções do governo e os meios para executá-las, assegurando que o planejado e o orçado se concretizem e que o orçamento deixe de ser encarado como mera peça formal de ficção e passe a ser instrumento real de planejamento e controle, orientando efetivamente as ações do governo.

É indispensável a realização de um diagnóstico da realidade e uma avaliação das necessidades. Feito o diagnóstico, poderão as necessidades levantadas serem incluídas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo em vista que o processo de planejamento orçamentário, hoje, não se restringe, somente, ao orçamento do exercício – Lei do Orçamento Anual (LOA) -, mas abrange, também, o PPA, e a LDO. Os três instrumentos devem, necessariamente, manter-se compatíveis nos seus conteúdos.

II.1 – Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento Geral do município para o exercício de 2020 foi aprovado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) n.º 3.460, de 30 de dezembro de 2019, estimando a receita no valor de **R\$3.612.034.093,07** e fixando a despesa em igual valor, conforme demonstrado às fls. 08/389.

II.1.1 – Autorizações para Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2020 do município de Niterói, o Poder Executivo foi autorizado a abrir Créditos Suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de **30%** do total do Orçamento.

Dessa forma, foi autorizada a abertura de Créditos Adicionais Suplementares no valor de R\$.1050.933.697,52.

A Lei Orçamentária do município prevê ainda exceções ao limite de 30% para abertura de Créditos Suplementares para atender insuficiências nas dotações orçamentárias.

As exceções podem caracterizar a possibilidade de abertura de créditos ilimitados, uma vez que o gestor poderá alterar o orçamento, indiscriminadamente, abrindo Créditos Suplementares que não oneram o limite estabelecido, o que é vedado pelo art. 167, VII da Constituição Federal.

II.1.2 – Alterações Orçamentárias

São alterações realizadas no Orçamento Anual através de Créditos Adicionais abertos pelo Poder Executivo, com autorização do Poder Legislativo correspondente, para atender despesas não previstas no orçamento.

II.1.2.1 – Autorizadas pela Lei Orçamentária Anual – LOA

Tendo como referência o demonstrativo de Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA, apresentada pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo elaborou quadro com as alterações orçamentárias no exercício, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de **R\$ 417.589.569,66**, encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal, conforme, resumidamente, se demonstra:

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	1.422.445.969,64
		Excesso - Outros	151.512.898,42
		Superávit	610.872.185,08
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			2.184.831.053,14
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			1.767.241.483,48
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			417.589.569,66
(D) Limite autorizado na LOA			1.050.933.697,52
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 08/389 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 1998/2002.

II.1.2.2 – Abertura de Créditos Adicionais autorizados por leis específicas

No que concerne aos Créditos Adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, tendo como referência o demonstrativo de “Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas”, apresentado pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo elaborou, à fls. 2680, quadro demonstrativo, concluindo que a abertura de Créditos Adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido nas Leis Autorizativas, observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

II.1.3 – Análise das Fontes de Recursos

Após exposição de seu entendimento, o Corpo Instrutivo elaborou o quadro demonstrativo reproduzido a seguir, com o propósito de evidenciar o Resultado Orçamentário apresentado ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de deficit financeiro:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)

Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	1.201.545.760,75
II - Receitas arrecadadas	3.348.846.773,35
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	4.550.392.534,10
IV - Despesas empenhadas	3.461.546.229,66
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	153.267.524,27
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	3.614.813.753,93
VII - Resultado alcançado (III-VI)	935.578.780,17

Fonte: prestação de contas de governo de 2019, processo TCE-RJ nº.211.151-6/2020; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 914/925 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 926/927, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1119/1122 e Balanço Financeiro do RPPS – fls. 1126/1127.

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

Em conclusão, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma:

“Como se observa, ao final do exercício, o município registrou um resultado positivo, já considerados todos os recursos disponíveis e todas as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais, cuja indicação dos recursos consta da análise efetuada anteriormente. Desse modo, conclui-se que o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio orçamentário no exercício, já consideradas as alterações orçamentárias efetuadas, cumprindo, assim, as determinações legais pertinentes.”

II.1.4 – Demonstrativo das alterações no Orçamento

Durante o exercício ocorreram alterações orçamentárias em razão da abertura de Créditos Adicionais, resultando em um Orçamento Final de **R\$ 4.381.915.256,29**, representando um acréscimo de **21,31%** em relação ao Orçamento Inicial, conforme evidenciado a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	3.612.034.093,07
(B) Alterações:	2.192.327.132,86
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	2.184.831.053,14
Créditos especiais	7.496.079,72
(C) Anulações de dotações	1.422.445.969,64
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	4.381.915.256,29
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	4.381.915.256,29
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 926/927, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 1998/2002 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 396/397.

III – ANÁLISE DOS RESULTADOS

III.1 – Receita

III.1.1 – Previsão e Arrecadação

A receita arrecadada no exercício foi de **R\$ 3.709.199.472,88**, portanto, abaixo da previsão que era de **R\$ 3.763.546.991,49**, gerando, em consequência, uma variação negativa de **R\$ 54.347.518,61**, que representa um decréscimo de **1,44%** em relação ao total da arrecadação prevista.

O quadro a seguir demonstra o comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2020 em comparação com a previsão atualizada:

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	3.464.143.829,65	3.416.384.704,20	-47.759.125,45	-1,38%
Receitas de capital	151.100.000,00	73.056.133,42	-78.043.866,58	-51,65%
Receita intraorçamentária	148.303.161,84	219.758.635,26	71.455.473,42	48,18%
Total	3.763.546.991,49	3.709.199.472,88	-54.347.518,61	-1,44%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 914/925.

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

A Receita Arrecadada registrada no Balanço Orçamentário Consolidado não apresenta divergência do consignado no Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

III.1.2 – Auditorias de Diagnósticos da Gestão Tributária

Objetivando diagnosticar a gestão do imposto sobre serviços – ISS, do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, este Tribunal, por intermédio da Coordenadoria de Controle da Receita (CCR) executou, nos exercícios de 2014 e 2015, auditorias governamentais nos 91 municípios jurisdicionados.

As inconsistências identificadas naquelas Auditorias foram objeto de Ressalva e Determinação quando da apreciação das Contas de Governo de 2017, com alerta ao Prefeito Municipal de que ocorreriam Auditorias de Monitoramento e de que seus resultados seriam considerados para avaliação de sua gestão, na apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade. Assim, em 2020, foram realizados os respectivos monitoramentos nos Processos TCE RJ nº 224.526-8/20 (ISS) e nº 224.589-0/20 (IPTU e ITBI).

Nos referidos processos, foram verificadas a situação atual e as respectivas providências adotadas para a solução dos Achados de Auditoria mais relevantes, dentre os quais demonstra-se a seguir o extrato daqueles cujos resultados negativos têm maior impacto na gestão tributária e, por conseguinte, na arrecadação municipal.

III.1.2.1 – Impostos Sobre Serviços – ISS

A auditoria sobre o Imposto Sobre Serviços, realizada em 2014, teve como objeto questões sobre a legislação local, benefícios fiscais, estrutura disponível – incluindo a de pessoal e de sistemas informatizados –, fiscalização e procedimentos fiscalizatórios mínimos, procedimentos de lançamento e cálculo para retenção de ISS quando do pagamento de serviços tomados.

Dentre os problemas identificados à época e que restaram evidenciados sem solução pelo município em razão de ações ou omissões dos gestores – sem o objetivo de demonstrar todo o resultado da auditoria, o qual pode ser consultado em maiores detalhes em autos próprios –, cabe apenas o destaque positivo para a atuação do município no que tange à gestão do ISS.

III.1.2.2 – Impostos Imobiliários – IPTU e ITBI

A Auditoria sobre a gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015, teve como objeto questões sobre a planta genérica de valores e sua atualização monetária, plano diretor municipal, alíquotas de IPTU, benefícios fiscais, cadastro imobiliário e procedimentos de fiscalização de ITBI.

Assim como no monitoramento sobre o ISS, dentre os problemas identificados à época e que restaram evidenciados sem solução pelo município em razão de ações ou omissões dos gestores – sem o objetivo de demonstrar todo o resultado da Auditoria, o qual pode ser consultado em maiores detalhes em autos próprios –, os de maior relevância merecem destaque nesta análise de Contas de Governo.

Dentre os objetos mais relevantes para esta análise de Contas, destaca-se a Planta Genérica de Valores – PGV, documento imprescindível ao cálculo do IPTU. Evidenciou-se que não foi proposta lei para sua instituição no município. Tal situação, além de trazer dúvidas quanto à justiça sobre os valores cobrados do imposto, também os torna passíveis de arguição de nulidade.

III.1.2.3 – Encaminhamento das Auditorias

As falhas apontadas no presente tópico, que estão sendo individualmente tratadas nos relatórios de monitoramento para verificar as questões relativas à gestão do ISS e dos Impostos Imobiliários do município, culminaram em proposta de Notificação aos gestores com mandato entre 2014 e 2020 e Determinação Plenária ao gestor eleito para o mandato 2021/2024 para correção das Irregularidades ou para aproveitamento de oportunidades de melhoria / ganhos de eficiência, considerando a possibilidade de acompanhamento de seu cumprimento através de um futuro monitoramento ou em outras formas de verificação pela Coordenadoria de Controle da Receita.

Na análise dessa gestão, em visão macro, tais fatos sobre os impostos constituem violação ao art. 11 da LRF e foram apontados como Improriedade pelo Corpo Instrutivo e pelo *Parquet* de Contas.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

O responsável argumenta que a quantidade de computadores atualmente disponibilizados à Coordenação de ISS não tem prejudicado os trabalhos da

mesma. Quanto à alegação de exigência irregular da quitação do ISS para a concessão do “habite-se”, informa que o Decreto Municipal nº 13.837, de 16 de dezembro de 2020, realizou alterações na redação do Decreto Municipal nº 11.089, de 06 de janeiro de 2012, removendo a exigência de quitação do ISS como condição para a obtenção do “habite-se”, atendendo ao solicitado pelo Tribunal. Em relação à alegação de existência de vários contribuintes de ISS cadastrados no mesmo endereço, caracterizando a “instalação fictícia”, esclarece que há previsão na Legislação Municipal de aplicação de multa aos contribuintes que não mantiverem as suas informações cadastrais atualizadas ou que não comunicarem o encerramento das suas atividades.

Além das citadas alegações, foram apresentadas outras às fls. 2782/2803, relativamente às Auditorias sobre a Gestão dos Impostos Municipais, realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita – CCR.

Análise:

Em que pesem as alegações apresentadas pelo defendente, as inconsistências foram de fato identificadas à época, em sede de auditoria.

Conclusão:

Dessa forma, a impropriedade verificada será mantida na conclusão deste relatório.

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

III.2 – Despesas

III.2.1 – Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2020 representaram **87,60%** dos créditos autorizados, resultando uma economia orçamentária de **R\$543.399.992,45**, conforme resumido a seguir:

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	3.612.034.093,07	4.381.915.256,29	3.838.515.263,84	3.606.026.320,00	3.472.821.953,03	87,60%	543.399.992,45

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls.08/389 e Balanço Orçamentário – fls. 928/931.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

Acrescento que a chamada ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA é uma conta de resultado entre o que foi autorizado pelo Legislativo e o que foi executado, e NÃO uma FONTE de recursos para abertura de Créditos.

O valor da Despesa Empenhada consignada no Balanço Orçamentário não apresenta divergência do evidenciado no Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

III.2.2 – Restos a Pagar

De acordo com definição contida no Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, Restos a Pagar correspondem às despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anteriores, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro correspondente ao ano de sua inscrição, distinguindo-se as processadas (despesas já liquidadas) das não processadas (despesas a liquidar ou em liquidação).

III.2.2.1 – Saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados de Exercícios Anteriores

Demonstra-se, a seguir, o saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados referentes a exercícios anteriores, conforme quadros anexos ao balanço orçamentário:

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2019				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	14.009.950,74	117.489.629,78	-	113.509.634,54	6.024.222,10	11.965.723,88
Restos a Pagar Não Processados	20.626.785,58	234.210.327,82	137.400.209,09	137.529.323,53	65.332.030,40	51.975.759,47
Total	34.636.736,32	351.699.957,60	137.400.209,09	251.038.958,07	71.356.252,50	63.941.483,35

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 928/931.

Nota: não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal e seu Fundo Especial.

Pelo demonstrado no quadro anterior, observa-se que o município possui um saldo de Restos a Pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$63.941.483,35, sendo R\$11.965.723,88 de Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados e R\$51.975.759,47 de Restos a Pagar Não Processados.

No quadro anterior, verifica-se que houve cancelamento de Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados no valor de R\$6.024.222,10, cuja

obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, em princípio, a ilegalidade desse cancelamento, 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 (fls. 932/963), observa-se que os cancelamentos se referem a *“valores cuja pretensão de cobrança já prescrevera, sobras de saldo e valores lançados em duplicidade, justificando, dessa forma, os referidos cancelamentos”*, conforme constatado pelo Corpo Instrutivo.

III.2.2.2 – Inscrição de Restos a Pagar não Processados

Como regra geral, o processamento das fases da despesa deve ser totalmente concluído no exercício financeiro em que a despesa foi empenhada, entretanto, extraordinariamente, despesas orçamentárias que se encontrarem empenhadas, mas que ainda não tenham sido liquidadas e pagas, poderão ser inscritas em Restos a Pagar Não Processados, observada a suficiente disponibilidade de caixa para a sua cobertura (art. 55, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal).

A restrição estabelecida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF se limita aos dois últimos quadrimestres do mandato, no entanto a LRF pressupõe uma gestão fiscal responsável pautada em ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, impondo ajustes que devem ser observados durante todo o mandato.

Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios, evitando o acúmulo de passivos financeiros.

A inscrição de Restos a Pagar não Processados é analisada no tópico “IV.8 – Verificação quanto ao cumprimento do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF”.

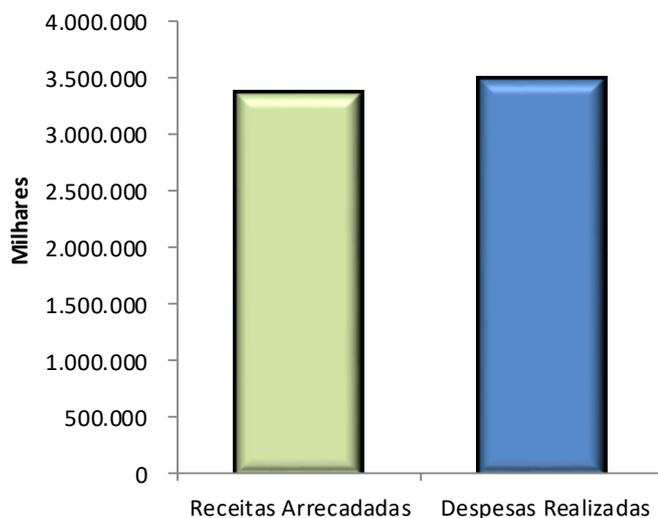
III.3 – Resultado Orçamentário

O Resultado Orçamentário representa a diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas no exercício, podendo, dessa forma, ocorrer um superavit ou um deficit orçamentário.

Da análise do Resultado Orçamentário, verificou-se que a Administração Municipal apresentou **deficit** de **R\$ 129.315.790,96** e, excluindo os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, este resultado reflete um **déficit** de **R\$ 112.699.456,31**, conforme apresentado no quadro a seguir:

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	3.709.199.472,88	360.352.699,53	3.348.846.773,35
Despesas Realizadas	3.838.515.263,84	376.969.034,18	3.461.546.229,66
Deficit Orçamentário	-129.315.790,96	-16.616.334,65	-112.699.456,31

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 914/925, Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 926/927 e Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1119/1122.



III.4 – Apuração do Superavit/Deficit Financeiro de 2020

Preliminarmente é oportuno destacar que, em conformidade com o estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – *Lei de Responsabilidade Fiscal*, esta Corte, por vários exercícios, vem, sistematicamente, quando dos exames das Contas de Governo, alertando os Prefeitos sobre a necessidade de obtenção do equilíbrio financeiro da gestão até o final do mandato.

Assim, por ser o exercício de 2020 do último ano da gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, o exame efetuado neste tópico não se restringirá, para efeito da apuração do resultado financeiro, somente à análise dos valores registrados pela Contabilidade no Balanço Patrimonial, uma vez que este pode não evidenciar a real situação financeira do município.

Neste sentido, podem ser identificados, por exemplo, a realização de despesas não contabilizadas, cancelamentos indevidos de passivos, bem como formalização de termos de Reconhecimento/Confissões de Dívida, que, embora possam ter seus vencimentos para o exercício seguinte, constituíram obrigações líquidas e certas de responsabilidade da gestão que se encerra, devendo ser, dessa forma, considerados no cálculo do resultado *superavit/deficit* financeiro efetivamente alcançado no final do mandato.

Cabe ressaltar que essas obrigações, caso não possuam características de Essencialidade, Preexistência e Continuidade, bem como tenham sido formalizadas a partir de 01/05/2020, devem, ainda, ser consideradas para efeito da análise do artigo 42 da LRF, o que será objeto de análise no tópico próprio denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

Por fim, deve ser registrado que, neste último ano de mandato será excluído do resultado *superavit/deficit financeiro*, além dos valores do Instituto de Previdência e da Câmara Municipal, o efeito dos saldos do Ativo e do Passivo financeiros referentes a Convênios, por se tratarem de recursos estritamente vinculados, tendo como base as informações extraídas do Sistema SIGFIS deste Tribunal encaminhadas eletronicamente pela Administração do município.

Verifica-se que a instância instrutiva promoveu ajuste no passivo financeiro, uma vez que, conforme planilhas “Despesas realizadas não inscritas em RP” e “Dívidas Consideradas”, extraídas do Sistema SIGFIS/Del. 248, anexadas respectivamente às fls. 2532/2560 e 2561/2562, foram identificadas despesas de curto prazo não contabilizadas no valor de R\$167.936.306,16, bem como Reconhecimentos/Confissões de Dívidas não empenhadas no exercício de 2020 no valor de R\$ 10.201.847,79.

Relevante ainda destacar, quanto às despesas de curto prazo não contabilizadas, que embora a respectiva planilha, extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, registre o montante de R\$167.936.306,16, somente R\$571.791,33 serão computados para fins do ajuste no passivo financeiro, uma vez que os demais valores referem-se a despesas relativas a anulações de saldos de dotações e outros cancelamentos devidamente justificados. Saliente-se ainda que, desse montante, o valor de R\$538.879,52, cujas respectivas obrigações foram contraídas a partir de 01/05/2020, deve ainda ser considerado para efeito do artigo 42 da LRF, o que será objeto de análise no presente relatório em tópico próprio, conforme mencionado anteriormente.

No quadro a seguir demonstra-se o resultado *superavit/deficit* financeiro:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado (E) = (A-B-C-D)
Ativo financeiro	2.147.656.663,36	785.132.028,88	2.639.951,62	156.083.040,63	1.203.801.642,23
Passivo financeiro	565.496.643,97	34.747.509,40	2.596.118,11	63.788.382,67	464.364.633,79
Superavit Financeiro	1.582.160.019,39	750.384.519,48	43.833,51	92.294.657,96	739.437.008,44

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 966/969, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 1131/1134, Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1074/1079 e 2242, Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 1097/1101 e 2243 e Relatório Saldos de Convênios – fls. 2319.

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

Nota 2: Ajuste do Passivo Financeiro:

Passivo Financeiro (fls. 967)	- R\$ 554.723.004,85
(+) Despesas Não Contabilizadas (fls. 2532/2560)	- R\$ 571.791,33
(+) Reconhecimento/Confissão de Dívida Não Empenhada (fls. 2561/2562)	- R\$ 10.201.847,79
(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado	- R\$ 565.496.643,97

Do demonstrativo acima, verifica-se que foram realizadas despesas no total de R\$ 571.791,33 sem o devido registro contábil (R\$538.879,52 consideradas para fins do artigo 42 da LRF + R\$12.809,02 às fls. 2543 + R\$20.102,79 às fls. 2544), que, de acordo com o assinalado na planilha de fls. 2532/2560, se referem a obrigações contraídas que sequer foram empenhadas, em vista da não liberação de recursos dentro do orçamento de 2020, conforme justificativa apresentada pelo próprio jurisdicionado.

Dessa forma, considerando que não havia dotação orçamentária suficiente para se proceder ao empenhamento da despesa, caracteriza-se a ocorrência de despesas sem autorização legislativa, uma vez que excederam os créditos

orçamentários autorizados, contrariando o previsto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

Assim, na análise inicial, o Corpo Instrutivo e o *Parquet* de Contas manifestaram-se sugerindo que tal fato deva ser objeto de **Irregularidade**.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021, que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

O responsável inicia sua defesa às fls. 2772/2780, informando que do total apontado pelo Tribunal, R\$161.161,90 são de competência da Fundação Municipal de Educação e R\$410.629,46 são da Instituição Nittrans – Niterói, Transporte e Trânsito S/A, totalizando R\$ 571.791,33, e que ambas as entidades compõem a Administração Indireta do Município de Niterói. Em sequência, apresenta em sua defesa resumo do Balanço Orçamentário dos referidos Órgãos, apontando que houve economia orçamentária no exercício de R\$ 80.960.180,34 no Fundo de Educação e de R\$6.573.299,89 na Nittrans.

O defendente sustenta ainda, que o valor apontado como irregularidade corresponde a 0,013% da despesa autorizada para o Município de Niterói e que, no geral consolidado da despesa, a economia orçamentária foi de R\$543.399.992,45 e, que apesar do ano de calamidade pública e diante de um cenário de extrema dificuldade econômica, o Município apresentou um superávit financeiro na ordem de R\$739.437.008,44.

Em outro ponto, o responsável cita que, ainda que tenha ocorrido a inobservância do prévio empenho, ou mesmo da eventual ausência de dotação orçamentária prévia, que configure vício no rito orçamentário, seria possível cogitar de sua convalidação, caso este não tenha causado prejuízo à perfeita execução orçamentária, e, que o instituto da convalidação exige do operador do direito o justo equilíbrio entre os princípios da legalidade e os princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da presunção de validade e legitimidade dos atos administrativos. Visando consolidar tal entendimento cita passagem da obra de Direito Administrativo de Gustavo Binbenbom e Andre Cyrino, que defendem que se deve admitir, no plano da realidade, que o administrador público possa cometer erros de boa-fé, os quais, desde que sanáveis não devem gerar a nulidade contratual, pois do contrário se criaria incentivos perversos de preocupação com ritos em detrimento da obtenção de resultado, o que comprometeria a boa gestão pública.

Adicionalmente, argumenta que este Tribunal já aprovou recentemente contas de Municípios, inclusive de Niterói, que embora tenham eventualmente apresentado inconsistências contábeis e falhas formais nos dados apresentados, tiveram seu mérito reconhecido, ante as reduzidas quantias encontradas em

falhas procedimentais, citando os processos TCE-RJ nº 205.851-5/17 (Prestação de Contas de Governo de Niterói) e 205.437-5/17 (Prestação de Contas de Governo de Iguaba Grande).

Por fim, esclarece que para regularização dos valores, foram adotadas providências administrativas no corrente exercício, como Termo de Ajustamento de Conduta e reconhecimentos de despesas de exercícios anteriores, cujos comprovantes encontram-se anexados à presente defesa, demonstrando o compromisso da gestão municipal em honrar seus compromissos perante a Lei e à responsabilidade fiscal.

Análise:

Inicialmente cumpre destacar o informado pelo defendente, no que tange à economia orçamentária apresentada individualmente pelos Órgãos municipais Fundação Municipal de Educação e Nittrans, responsáveis pelas despesas no montante de R\$571.791,33 sem o devido empenhamento. Não foram encaminhadas as demonstrações contábeis das referidas unidades gestoras e, ainda que de fato tenha existido tal economia, não justifica a irregularidade apontada na Instrução inicial.

Quanto à existência de decisões Plenárias anteriores, deve-se registrar que, estas não possuem efeito vinculante, não servindo como base para sugestões por parte deste Corpo de Auditoria em decisões futuras a serem proferidas por esta Corte de Contas.

Na documentação ora encaminhada às fls. 2821/2827, foram apresentadas as notas de empenhamento das despesas e os Documentos de Arrecadação da Receita Federal do Brasil – DARF, por parte da Fundação Municipal de Educação e na NITTRANS, demonstrando a regularização das despesas mencionadas na irregularidade, o que, entretanto, ocorreu somente no decorrer do exercício de 2021.

Ressalte-se que, a realização das despesas, além de observar os princípios constitucionais pertinentes, deve atender ao princípio da legalidade.

No tocante à Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o disposto em seu art. 60 veda de forma expressa a realização de despesa sem prévio empenho.

Por derradeiro, cumpre destacar que, de acordo com o informado pelo próprio jurisdicionado na planilha de fls. 2532/2560 (Despesas Não Contabilizadas conforme Deliberação TCE-RJ nº 248/08) as despesas no montante de R\$571.791,33 sequer foram empenhadas, tendo como justificativa para tal fato a não liberação de recursos dentro do orçamento de 2020, o que agrava a situação em tela, comprovando a inexistência de dotação orçamentária suficiente para se proceder ao empenhamento da despesa, em desacordo com o previsto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, e conforme abordado na Instrução Inicial (fls. 2574/2673).

Conclusão:

Dessa forma, a referida irregularidade será mantida na conclusão deste relatório.

O douto Ministério Público Especial – MPE, assim como a instrução, reafirmou a irregularidade em seu parecer, uma vez que a manifestação do jurisdicionado confirmou a ocorrência do fato.

Contudo, com a devida vênia ao Parquet de Contas e ao Corpo Instrutivo, considero que o montante de despesa efetuada sem haver dotação orçamentária para se proceder ao seu empenhamento, no valor de R\$ 571.791,33, em que pese se tratar de falha grave por caracterizar a ocorrência de despesas sem autorização legislativa, em desacordo com o previsto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, é imaterial diante do orçamento da prefeitura.

O montante envolvido na irregularidade corresponde a 0,013% do orçamento atualizado do município para o exercício de 2020 (R\$ 4.381.915.256,29), a 0,015% da despesa empenhada (R\$ 3.838.515.263,84) e 0,077% do superavit financeiro apurado no exercício (R\$ 739.437.008,44), de modo que as despesas que deixaram de ser contabilizadas corretamente no exercício são irrelevantes e não afetariam demais aspectos avaliados nesta Prestação de Contas.

Assim, diante da imaterialidade do valor envolvido na irregularidade e em homenagem ao princípio da proporcionalidade, reputo que tal fato não deve ensejar a emissão de parecer prévio contrário, de modo que consignarei o mesmo apenas como Ressalva, conseqüentemente, implicando também na discordância quanto ao mérito da presente Contas, uma vez que esta era a única irregularidade apontada pelo Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial.

Em prosseguimento, deve ser destacado, ainda, que o **superavit** ora apurado reflete apenas o resultado alcançado ao final da gestão, não estando contempladas as demais obrigações contraídas que serão objeto de análise no presente relatório em tópico próprio denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

No que refere ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fl. 969), o resultado final apurado apresenta divergência com a diferença entre o ativo e passivo financeiros registrados no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes às fls. 967.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

O responsável alega que não há diferença, apontando as folhas 1038 e 1040 dos autos.

Análise:

A defesa se pauta no Balanço Patrimonial da Unidade Gestora “Prefeitura Municipal”, contudo, para efeito da análise em questão, foi utilizado o Balanço Patrimonial Consolidado, contendo as informações de todas as Unidades Gestoras do Município, da Administração Direta e Indireta, Dessa maneira, analisando novamente o citado Balanço (fls. 966/969), verifica-se que a divergência de fato existe, ou seja, a diferença entre o Ativo Financeiro (R\$2.147.656.663,36) e o Passivo Financeiro (R\$554.723.004,85), de R\$1.592.933.658,51, não guarda consonância com o resultado apurado no Demonstrativo do Superávit/Deficit Financeiro, de R\$1.605.065.968,06.

Conclusão:

Do exposto, a impropriedade verificada será mantida na conclusão deste relatório.

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

Concluindo a presente análise, constata-se que foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Deve ser destacado, também, que o exercício de 2020 é o último ano desta gestão e que, ao iniciar o mandato, o gestor herdou um *deficit* financeiro de **R\$ 6.110.052,83**. De acordo com o quadro abaixo, que demonstra o comportamento do resultado financeiro no último ano da gestão anterior, observa-se ter a atual gestão conseguido reverter o resultado financeiro herdado, alcançando, em 2020, um superávit de R\$ 739.437.008,44.

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2016	2017	2018	2019	2020
-6.110.052,83	91.980.363,14	584.678.482,76	1.201.545.760,75	739.437.008,44

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 – processo TCE-RJ n.º 211.151-6/2020 e quadro anterior.

Desta forma, ficou evidenciada que foram adotadas ações planejadas para o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

III.5 – Situação Previdenciária

A Lei Federal nº 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos dos entes da Federação, tem como principal objetivo garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário.

III.5.1 – Resultado previdenciário - RPPS

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64, constata-se um resultado orçamentário **deficitário** da ordem de **R\$ 16.616.334,65**, conforme demonstrativo a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	360.352.699,53
Despesas previdenciárias	376.969.034,18
Déficit	-16.616.334,65

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1119/1122.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

O *deficit* constatado, no montante de **R\$ 16.616.334,65**, demonstra que no exercício de 2020 não houve equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo, portanto, com o que determina a Lei Federal n.º 9.717/98. O Corpo Instrutivo e o Parquet de Contas apontaram este fato como impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

Na defesa apresentada, o responsável entende que não foi utilizada a correta metodologia no cálculo realizado pelo Corpo de Auditoria, uma vez que neste, foi considerado nas receitas previdenciárias o aporte efetuado pelo Tesouro ao RPPS, além de suas receitas próprias.

Análise:

Não procede o alegado pelo jurisdicionado, haja vista que nesta análise, são consideradas todas as receitas auferidas pelo Regime Próprio de Previdência Social, nestas incluídas as transferências realizadas pela Prefeitura Municipal para aportes ao Instituto.

Conclusão:

*Dessa forma, a impropriedade verificada será **mantida** na conclusão do presente.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

III.5.2 – Contribuição ao RPPS

Preliminarmente, cumpre informar que, quando da apreciação das contas de governo do município de São Fidélis, referente ao exercício de 2017 – 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 poderia ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário.

O artigo 1º da Lei Federal nº 9.717/98 determina que os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de Contabilidade e Atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observando, entre outros, os seguintes critérios:

- Realização de avaliação atuarial inicial em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;
- Financiamento mediante 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.

O quadro 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 à competência do exercício de 2020,

referente a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal) cujos dados foram extraídos Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) enviado pelo jurisdicionado:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	76.516.655,10	76.494.653,35	22.001,75
Patronal	82.434.917,53	82.434.914,75	2,78
Total	158.951.572,63	158.929.568,10	22.004,53

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fls. 1631/1632, 1635/1637 e 1639/1662.

Nota 1: os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras, exceto câmara municipal.

Nota 2: o demonstrativo consolidado às fls. 1630 apresentou inconsistências, razão pela qual foram utilizados no quadro os valores dos demonstrativos por unidade gestora.

Nota 3: a diferença de R\$2,78 referente a contribuição patronal não repassada será relevada em vista de sua imaterialidade.

Conforme evidenciado no quadro anterior, constata-se que o Poder Executivo não vem efetuando regularmente o repasse para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal, contrariando ao disposto no inciso II, do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98.

Tal fato foi apontado inicialmente pelo Corpo Instrutivo como Irregularidade n.º 2. Cabe ressaltar que o Ministério Público Especial se manifestou de forma diversa:

Neste caso concreto, o valor inadimplido de R\$22.001,75, que representa 0,03% do montante de contribuição descontada dos segurados, não é expressivo o suficiente para macular as Contas de Governo em exame. Destarte, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o Parquet de Contas considera o fato como Improriedade em seu parecer.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ n.º 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021, que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

Inicialmente, em seus argumentos apresentados às fls. 2818/2819 o responsável solicita o enquadramento da inconsistência como uma impropriedade, citando a imaterialidade do valor e, em razão dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, considerando que o valor repassado a menor, de R\$22.001,75, representa apenas 0,03% do total da contribuição descontada dos segurados.

Posteriormente, o defendente afirma que a Secretaria Municipal de Administração do Município informou que a diferença no repasse da contribuição previdenciária do servidor ao RPPS se deu em face do desconto a maior dos funcionários, sendo tal montante devolvido aos mesmos.

Análise:

Embora em sua defesa o responsável tenha afirmado que juntou aos autos documentação comprobatória, esta não foi localizada de forma a dar suporte às razões de defesa apresentadas. No entanto, nesta análise, esta Coordenadoria entende, s.m.j, que a diferença apresentada (R\$ 22.001,75) entre o valor que deveria ser repassado ao RPPS dos servidores (R\$76.516.655,10) e aquele que foi de fato repassado (R\$76.494.653,35), pela inexpressiva materialidade perante o total envolvido, não deve macular a presente Prestação de Contas de Governo do Município de Niterói, relativa ao exercício de 2020.

Conclusão:

Dessa forma, a referida irregularidade será desconsiderada, porém será tratada como uma impropriedade na conclusão desta Instrução.

Acompanho o entendimento do Corpo Instrutivo e do *Parquet* de Contas e, diante da imaterialidade do valor que deixou de ser repassado, apontarei tal fato como mera Ressalva ao final deste voto.

III.5.3 – Parcelamentos de débitos previdenciários junto ao RPPS

De acordo com o documento de fls. 1692, enviado pelo jurisdicionado, não houve parcelamentos de débitos previdenciários no exercício de 2020, tampouco parcelas a serem quitadas referentes a parcelamentos acordados em exercícios anteriores.

III.5.4 – Contribuição ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS

O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2020, referentes aos servidores vinculados ao **Regime Geral de Previdência Social** cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado (Modelo 24).

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	29.114.072,28	29.114.072,28	0,00
Patronal	84.158.831,19	84.158.831,19	0,00
Total	113.272.903,47	113.272.903,47	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls.1665 e 1667/1689.

Nota 1: os valores das contribuições referem-se a todas as unidades gestoras, exceto câmara municipal.

Nota 2: o demonstrativo consolidado às fls. 1663 apresentou inconsistências, razão pela qual foram utilizados no quadro os valores dos demonstrativos por unidade gestora.

Conforme evidenciado no quadro anterior, constata-se que o município vem efetuando regularmente o repasse para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal.

III.5.5 – Certificado de Regularidade Previdenciária

O Decreto Federal nº 3.788/01 instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária e estabeleceu que o seu fornecimento é de responsabilidade do Ministério da Previdência Social. A emissão do mencionado certificado foi disciplinada pela Portaria MPS nº 204/08 e tem por objetivo atestar o cumprimento, pelos entes federativos, dos critérios e exigências estabelecidos na legislação, assim como dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específicas do MPS.

O acompanhamento e supervisão dos RPPS são realizados pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, por meio das informações enviadas pelos entes para o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV e por auditoria direta e indireta, nos termos da Portaria MPS nº 204/08.

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (fl. 2266), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o município de Niterói encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 30/12/2020, com validade que se estende até 28/06/2021. Posteriormente, conforme destacou o MPE, foi emitido novo CRP em 28/06/2021 com validade até 25/12/2021.

III.5.6 – Avaliação Atuarial

A Portaria MPS nº 464/2018, de 19 de novembro de 2018, dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do deficit atuarial.

O objetivo principal da avaliação é estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano, sendo sua realização obrigatória a cada balanço.

O cálculo dos pagamentos previstos é uma projeção da apuração dos compromissos, ou seja, é o somatório dos valores provisionados pelos RPPS para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus servidores e dependentes e as contribuições correspondentes. Este montante é registrado como obrigação no Balanço Patrimonial do ente previdenciário, no Passivo Exigível a Longo Prazo no grupo de contas Provisões Matemáticas previdenciárias.

O Poder Executivo encaminhou o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 1693/1759) referente ao Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.

Sobre este relatório atuarial, o Corpo Instrutivo assim se manifestou:

*Conforme evidenciado no relatório, o município possui um **superavit atuarial**.*

Contudo, em consulta às fls. 1721/1727, constata-se que o Grupo Financeiro, decorrente da segregação de massa, apresenta uma insuficiência financeira de R\$4.218.952.685,98, cujo equacionamento está sendo realizado conforme estabelecido na Lei Municipal nº 2.667/2009, como descrito no relatório (às fls. 1719/1720):

Além da Contribuição Normal, viabilizando o financiamento do déficit atuarial o ente arcar mensalmente, com APORTES, definido de acordo com o disposto na Lei Nº 2.667, de 15 de dezembro de 2009, Decreto 10.773 de 31 de julho de 2010 e no Decreto Nº 12.290 de 04 de abril de 2018, que contabilizavam em 31/12/2019, um montante a receber do Ente Federativo no valor de R\$ 269.717.308,77.

Além da Contribuição Normal, o Ente arca com o custeio especial em forma de aportes anuais, conforme o art. 1º da Lei Nº 667, de 15 de dezembro de 2009 e Decreto Nº 12.920 de 04 de abril de 2018, por um período remanescente de 33 anos, como os valores contabilizados superam o montante necessário para cobrir o déficit apurado, sugerimos manutenção.

Neste contexto, é prudente ressaltar a recomendação do relatório de avaliação atuarial à fl. 1726:

Quesito III

*No tocante as contribuições dos servidores Ativos, Aposentados e Pensionistas, com a publicação da Emenda Constitucional 103/2019, sugerimos fazer a adequação da alíquota de contribuição do segurados do RPPS à alíquota de contribuição do servidor da União, passando a vigorar em **14,00% para os servidores ativos e 14,00% para os aposentados e pensionistas** nos valores que superem o teto do INSS.*

*Sugerimos ainda que a Contribuição Normal doente de **16,59%**, prevista no art. 1º da Lei nº 3250 de 29 de dezembro de 2016, seja alterada, passando a vigorar em **18,00%** incidindo mensalmente, inclusive sobre o 13º salário no mês de respectivo pagamento em cada ano, sobre o total da remuneração de contribuição dos segurados ativos.*

No tocante a Contribuição especial, observou-se o ente arcar mensalmente, com APORTES, definido de acordo com o disposto na Lei Nº 2.667, de 15 de dezembro de 2009, Decreto 10.773 de 31 de julho de 2010 e no Decreto Nº 12.920 de 04 de abril de 2018, que contabilizavam em 31/12/2019, um montante a receber do Ente Federativo no valor de R\$ 269.717.308,77, o que torna o Plano Previdenciário Superavitário em R\$ 3.480.079,95.

Ademais, o *Parquet* de Contas propõe DETERMINAÇÃO ao Corpo Técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento das regras impostas pela EC nº 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13/11/2019 (data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte, e os que possuem déficit atuarial a ser equacionado estabelecerem, até 01/03/2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União (14%).

Na conclusão deste Relatório acolherei a Determinação proposta pelo *Parquet* de Contas, substituindo por Ciência à SGE.

IV – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

IV.1 – Dívida Pública

Os limites de endividamento para os municípios estão estabelecidos na Resolução n.º 40/01 do Senado Federal, onde se determina que a Dívida Consolidada Líquida Municipal não poderá exceder, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano da publicação da Resolução (21.12.2001), a 1,2 (um inteiro e dois décimos) da Receita Corrente Líquida.

Dessa forma, o quadro a seguir resume a situação do município com relação à Dívida, sendo este demonstrativo a transcrição dos dados contidos nos Demonstrativos da Dívida Consolidada referentes ao 3º quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2020, os quais devem ser elaborados pelo Poder Executivo e abranger o Poder Legislativo:

Especificação	2019	2020		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	738.216.910,10	704.395.301,60	702.422.331,60	914.200.944,70
Valor da dívida consolidada líquida	-938.108.195,60	-1.222.183.618,30	-826.983.227,30	-321.492.688,80
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-27,58%	-35,14%	-25,16%	-9,64%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.151-6/2020 e processo TCE-RJ n.º 202.100-4/21, RGF – 3º quadrimestre de 2020.

Conforme verificado no quadro acima, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2020, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL – foi respeitado pelo município.

IV.2 – Limite para Operações de Crédito

IV.2.1 – Operações de Crédito

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, constata-se que o município realizou operações de crédito no montante global de **R\$ 73.056.133,40**, que corresponde a **2,19%** da **Receita Corrente Líquida**, que foi de R\$ 3.335.711.635,05, **tendo cumprido**, portanto, o limite de 16% estipulado no artigo 7º da Resolução do SF n.º 43/2001.

O Corpo Instrutivo salienta o ingresso de tal montante não se deu por operação de crédito contraída no exercício de 2020, mas em exercícios anteriores, com as respectivas autorizações de direito, conforme se depreende do cotejo entre as informações constantes da Prestação de Contas de Governo do município referente ao exercício de 2019 (Processo TCE-RJ nº 211.151-6/2020) e as declarações ora apresentadas às fls. 1197/1219.

IV.2.2 – Regra de Ouro

O art. 167, inciso III, da Constituição Federal e, ainda, o estabelecido no §3º do artigo 32 da LRF, vedam operações de crédito que ultrapassem as Despesas de Capital, ressalvadas as autorizadas mediante Créditos Suplementares ou Especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. É a chamada “Regra de Ouro” das Finanças Públicas, reiterada no art. 12, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, prevendo que não sejam realizadas Operações de Crédito para pagamento de Despesas Correntes.

Conforme demonstrado a seguir, as despesas de capital foram superiores ao valor total das operações de crédito realizadas, **observando**, dessa forma, a norma estabelecida pela Constituição Federal:

REGRA DE OURO	
Descrição	Valor - R\$
A – Receitas de operações de crédito	73.056.133,40
B – Despesas de capital	482.351.432,90
C – Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
D – Despesa de capital líquida (B - C)	482.351.432,90
E – Resultado para apuração da Regra de Ouro (A - D)	-409.295.299,50

Fonte: Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2020 – processo TCE-RJ n.º 202.101-8/21.

IV.2.3 – Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)

Em consulta ao Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, foi constatado, também, que o município **não contraiu** Operações de Crédito por Antecipação de Receita no exercício.

IV.2.4 – Limite para Concessão de Garantia

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores – Anexo 3 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, verifica-se que o município **não concedeu** garantia em operações de crédito.

IV.3 – Alienação de Ativos

De acordo com o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos – Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020, constata-se que o município **não realizou** alienações de ativos no exercício.

IV.4 – Despesas com Pessoal

A despesa total com pessoal dos municípios, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% da sua RCL, sendo 6% para o Legislativo, incluído o

Tribunal de Contas, quando houver, e 54% para o Executivo, conforme disposto no art. 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IV.4.1 – Verificação do cumprimento do limite

Considerando que a apuração das despesas com pessoal se faz nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, sendo, inclusive, a não observância aos percentuais, motivo de alerta por parte deste Tribunal, na forma do §1º do art. 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, a seguir é demonstrado o percentual aplicado com pessoal do Poder Executivo Municipal, sendo considerada a transcrição dos dados cuja trajetória se deu nos exercícios de 2019 e 2020, registrados nos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Anexo I do RGF:

Descrição	2019				2020					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	33,56%	34,25%	1.195.093.321,65	35,13%	1.353.615.788,90	38,92%	1.287.576.723,72	39,17%	1.378.008.116,28	41,31%

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º211.151-6/2020, e processos TCE-RJ n.ºs 216.011-5/20, 227.777-0/20 e 202.100-4/21 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020.

Conforme se constata, os gastos com Pessoal do Executivo alcançaram, no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020, os percentuais de **38,92%**, **39,17%** e **41,31%**, respectivamente, da Receita Corrente Líquida (RCL), respeitando, dessa forma, o limite máximo de 54% da RCL previsto na alínea “b”, inciso III do art. 20 da LRF.

IV.4.2 – Aumento das despesas com pessoal em final de mandato

O artigo 21 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, alterado pela Lei Complementar Federal n.º 173/2020, dispõe que são nulos de pleno direito os atos de que resultem aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final de mandato do chefe de Poder ou que prevejam parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

De acordo com a documentação apresentada às fls. 1959/1961, verifica-se que foram editados os seguintes atos relativos a aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do final do mandato do chefe de Poder ou prevendo parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato, conforme se segue:

- Lei nº 3.521, de 08/07/2020

Objeto da Lei: Dispõe sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos do Município de Niterói e dá outras providências.

- Lei nº 3.522, de 08/07/2020

Objeto da Lei: Dispõe sobre a revisão geral anual dos servidores públicos do Poder Legislativo.

No caso do município, constata-se que o ato trata da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, com amparo no inciso X, artigo 37 da CRFB.

Cumprir destacar ainda que foram encaminhadas a Lei nº 3.552, de 05/11/2020 (fls. 1962/1963), e a Lei nº 3.566, de 31/12/2020 (fls. 1964/1965), as quais tratam, respectivamente, de prorrogação da vigência dos Contratos Temporários de Trabalho na área da saúde e da alteração de valores de vencimentos do quadro dos servidores ocupantes de cargo em comissão da Administração Direta do Município de Niterói, sem aumento de despesas.

Dessa forma, entende-se que não houve o descumprimento do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00, alterado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

IV.5 – Educação

O art. 212 da Constituição Federal determina que os Estados e Municípios apliquem, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências de impostos, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

IV.5.1 – Critérios de Apuração

Ao longo dos anos, os critérios de apuração das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino vêm sendo aperfeiçoados tanto pela promulgação de novos dispositivos legais quanto pela adoção de novos entendimentos no âmbito de decisões desta Corte de Contas. Assim, é importante destacar os aspectos relevantes considerados quando da apuração das despesas com educação:

- a) as despesas com alimentação custeadas pelo município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01;
- b) as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretivas do artigo 70 da Lei nº 9.394/96, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 219.129-2/18;
- c) as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, serão consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão ser financiadas com recursos do FUNDEB, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 219.129-2/18; e
- d) serão consideradas somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 100.797-7/18;

IV.5.2 – Apuração das Receitas de Impostos e Transferências legais

O quadro a seguir demonstra os valores das Receitas de Impostos e Transferências de Impostos recebidas pelo município no exercício de 2020 e que, de acordo com o previsto no artigo 212 da Constituição Federal, serão utilizadas na base de cálculo do limite das despesas realizadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	908.982.525,39
IPTU	430.672.163,37
ITBI	58.642.422,54
ISS	276.753.625,00
IRRF	131.984.765,52
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	10.929.548,96
II - Receita de transferência da União	66.743.329,53
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	66.735.836,87
ITR	7.492,66
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
III - Receita de transferência do Estado	655.582.084,18
IPVA	87.690.452,95
ICMS + ICMS ecológico	552.134.041,57
IPI - Exportação	15.757.589,66
IV - Dedução das contas de receitas	13.614.694,69
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	13.614.694,69
V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III-IV)	1.617.693.244,41

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 914/925.

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.

IV.5.3 – Apuração das Despesas com a Educação

IV.5.3.1 – Verificação do Enquadramento das Despesas nos Artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96

Inicialmente, recorreu-se ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS a fim de verificar a existência de despesas que não se enquadram nos art. 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96.

Foi observado que o valor total das despesas evidenciadas no SIGFIS não diverge do valor registrado pela Contabilidade na Função 12, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	558.148.220,37
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	558.148.220,37
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 908/913 e Relatório Analítico Educação – fls. 2267/2277.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 99,70% do valor total das despesas com educação empenhadas com recursos próprios e com o FUNDEB, registradas no banco de dados, fornecido pelo próprio município por meio do SIGFIS. A relação destes empenhos consta no Relatório Analítico Educação às fls. 2267/2277.

Foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, as seguintes despesas cujos objetos não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da educação.

a) gasto que não pertence ao exercício de 2020, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
05/11/2020	502	Termo de Reconhecimento de Dívida referente ao realinhamento dos preços da obra da E.M. Antineia Silveira Miranda (contrato n 50/2014 - termo aditivo n 23/2018) no período de 19/novembro/2014 a 19/novembro de 2017, conforme despacho do Depto. de Su	RIVALL ENGENHARIA LTDA	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	113.560,02	113.560,02

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 2267/2277.

O Corpo Instrutivo e o Parquet de Contas apontaram este fato como impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

Na defesa apresentada às fls. 2809, o responsável reconhece que a despesa não pertence ao exercício em análise, e que foi cientificado o setor de planejamento do Fundo de Educação, para que tal tipo de despesa seja admitida em outra função, de forma a atender a legislação.

Análise:

Conforme verificado, o responsável reconhece a falha ocorrida no exercício em análise.

Conclusão:

*Diante do exposto, a impropriedade verificada será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

É importante, neste momento, ressaltar, que as despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos, até prova em contrário.

IV.5.3.2 – Total das Despesas Realizadas com Educação

A metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mudou neste exercício, na forma já alertada aos municípios jurisdicionados em Prestações de Contas do Governo de exercícios anteriores, sendo consideradas as despesas efetivamente pagas, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB.

No exercício de 2020, o município aplicou **R\$ 540.012.842,95**, considerando a despesa paga na educação, conforme consignado no quadro a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
558.148.220,37	546.829.855,72	540.012.842,95

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1246, Quadro C.2 – fls. 1247 e Quadro C.3 – fls. 1248.

IV.5.3.3 – Apuração da aplicação mínima de 25%

No quadro a seguir, é demonstrado o total dos gastos com a Educação Básica, de responsabilidade do município, ou seja, as despesas com o Ensino Infantil e Fundamental, efetuadas com recursos de impostos e transferências de impostos para efeito do cálculo dos limites legais:

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	38.198.783,28
Educação infantil	365 – Ensino infantil	0,00
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	244.175.686,59
	306 – Alimentação	0,00
	Demais subfunções	65.439.792,80
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		
(a) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		347.814.262,67
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB		
Descrição	Despesa Paga R\$	
(b) Despesas realizadas com ensino da fonte FUNDEB	115.709.184,10	
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE		
(c) Total das despesas com ensino (a + b)	463.523.446,77	
(d) Perda de Recursos FUNDEB	22.721.518,86	
(e) Total das despesas registradas como gasto em educação (c + d)	486.244.965,63	
(f) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	113.560,02	
(g) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00	
(h) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (e - f - g)	486.131.405,61	
(i) Receita resultante de impostos	1.617.693.244,41	
(j) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (h/i x 100)	30,05%	

Fonte: Quadro C.3 e Demonstrativos Contábeis – fls. 1248 e 1252/1253, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 914/925, Documento de Cancelamentos de RP nas fontes "Impostos e Transferências de Impostos" e "Fundeb" – fls. 2244/2248 e 1406/1407, Relatório Analítico Educação – fls. 2267/2277.

Nota 1: o montante despendido nas "demais subfunções" refere-se à previdência básica (subfunção 271), proteção e benefícios ao trabalhador (subfunção 331) e outros encargos especiais (subfunção 846), conforme demonstrativo às fls. 1252/1253.

Nota 2 (linha d): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve uma perda líquida no valor de R\$22.721.518,86 (transferência recebida R\$115.840.417,60 e contribuição R\$138.561.936,46).

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

Nota 4: Na linha "f" foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item '5.3.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96'.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se:

- O valor aplicado pelo município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde a **30,05%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **acima** do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

Verificou-se na Nota Explicativa, à fl. 1251, que as despesas com a administração (subfunção 122) correspondem à educação básica (ensinos infantil e fundamental). Já no que diz respeito às despesas nas demais subfunções ("271 – previdência básica", "331 – proteção e benefícios ao trabalhador" e "846 – outros encargos especiais"), pelo fato do município não aplicar recursos em ensino médio (subfunção 362), pode-se aferir que essas correspondem à educação básica, motivo pelo qual todas foram incluídas na base de cálculo do limite da educação apresentado no quadro anterior.

IV.5.4 – Repasse dos Recursos à Educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, dispõe no §5º do artigo 69 que o repasse dos 25% da receita resultante de impostos e transferências de impostos que serão aplicados na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino, ocorrerá imediatamente do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao órgão responsável pela educação.

A referida norma estabelece uma série de regras e prazos para transferência dos recursos arrecadados ao órgão responsável pela educação, bem como sanções e responsabilização pelo atraso. Neste sentido, faz-se necessária a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro para implementação de tais regras.

De acordo com a documentação apresentada pelo jurisdicionado às fls. 1266/1276, verifica-se que o município **não cumpriu** as regras estabelecidas no §5º do artigo 69 da LDB, uma vez que não foi possível aferir se as contas bancárias abertas encontram-se sob a titularidade do órgão gestor dos recursos da educação, tampouco se os repasses foram efetuados à referida conta nos prazos estabelecidos. O Corpo Instrutivo e o Parquet de Contas apontaram este fato como impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

O responsável informa que, a respeito aos prazos estabelecidos para cumprimento das repasse dos 25% das receitas de impostos e transferência de impostos, está sendo estruturado um plano de trabalho entre o Tesouro Municipal e a Fundação de Educação para monitorar a arrecadação efetivamente realizada, as datas limites e o efetivo repasse dos valores, em cumprimento aos aspectos de legalidade, economicidade, controle e eficiência que tangenciam o tema.

Análise:

Conforme se depreende da defesa apresentada, o responsável reconhece a existência da inconsistência, bem como informou que estão sendo adotadas medidas visando saná-la.

Conclusão:

*Dessa forma, a impropriedade em tela será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

IV.5.5 – FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)

A Emenda Constitucional n.º 53/06, aprovada em 06 de dezembro de 2006 e publicada em 19/12/2006, criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –, que tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição

dos investimentos em educação, e com vigência pelo prazo de 14 anos, a partir da sua promulgação. Assim, esse prazo foi completado no final de 2020.

IV.5.5.1 – Recursos recebidos do FUNDEB – 2020

No exercício de 2020, o município registrou como receitas transferidas pelo FUNDEB o montante de **R\$ 115.877.809,12**, correspondente aos recursos repassados, acrescidos do valor das aplicações financeiras, conforme demonstrado no quadro a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	115.840.417,60
Aplicação financeira	37.391,52
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do Fundeb	115.877.809,12

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 914/925 e Relatório do Controle Interno – fls. 1820.

Nota: o valor da aplicação financeira utilizado no quadro foi o informado no relatório do controle interno, uma vez que não foi possível a identificação da respectiva rubrica no Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64, Consolidado ou da Prefeitura Municipal.

IV.5.5.2 – Apuração do resultado entre a Contribuição ao FUNDEB e o que foi recebido pelo Município com distribuição dos recursos

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo município para formação do FUNDEB, ou seja, com o valor transferido decorrente da dedução de 20% (vinte por cento) das receitas de Transferências de Impostos, verifica-se que o município teve uma PERDA de recursos na ordem de **R\$ 22.721.518,86**, como demonstrado a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	115.840.417,60
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	138.561.936,46
Diferença (perda de recursos)	-22.721.518,86

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 914/925.

IV.5.5.3 – Pagamento dos profissionais do magistério

O artigo 22 da Lei Federal nº 11.494, de 2007, determina que, do total dos recursos recebidos do FUNDEB, acrescido do resultado das aplicações financeiras,

os municípios devem aplicar, no mínimo, 60% (sessenta por cento) no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, no caso, dos profissionais que atuam no ensino fundamental e infantil.

O quadro a seguir demonstra o percentual aplicado pelo município, no exercício de 2020, no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	114.801.441,36
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	114.801.441,36
(E) Recursos recebidos do Fundeb	115.840.417,60
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	37.391,52
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	115.877.809,12
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	99,07%

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil – fls. 1278/1280 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 914/925 (receita de aplicação financeira no relatório do controle interno às fls. 1820).

Pelo demonstrado no quadro anterior constata-se que o município CUMPRIU o limite mínimo de 60% estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, tendo aplicado 99,07% dos recursos recebidos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

IV.5.5.4 – Aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB

A seguir procede-se à avaliação do cumprimento do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, no que concerne à aplicação do superavit financeiro porventura existente no exercício anterior, bem como da exigência de aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício de 2020, ressaltando que a apuração inclui o resultado das aplicações financeiras dos recursos do FUNDEB.

IV.5.5.4.1 – Resultado financeiro do exercício anterior

Conforme mencionado anteriormente, a Lei Federal nº 11.494/07 permite a aplicação de **até** 5% (cinco por cento) dos recursos do FUNDEB no 1º trimestre do exercício seguinte, por meio da Abertura de Créditos Adicionais.

Portanto, a Fonte de Recurso a ser utilizada para a abertura do Crédito Adicional deve ser o Superavit Financeiro verificado ao final do exercício anterior, uma vez que, sem o recurso financeiro, não se pode efetuar a abertura do Crédito.

Como forma de verificar o atendimento ao estabelecido no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, buscou-se informações presentes na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 211.151-6/20), sendo constatado que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2019, conforme balancete apresentado naquele processo, um SUPERAVIT FINANCEIRO de **R\$ 3.544.089,79**.

Constatada a existência de superavit financeiro no exercício anterior, será efetuado a seguir o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2020, subtraindo o *superavit*, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício.

Deve ser registrado que o valor de R\$ 3.544.089,79 foi utilizado no exercício de 2020, por meio da abertura de crédito adicional após o 1º trimestre do exercício, conforme Decreto nº 13.841/2020 (fls. 1282/1283), em desacordo, portanto, com o previsto no §2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07. O Corpo Instrutivo e o Parquet de Contas apontaram este fato como impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

O Defendente informou apenas que a Fundação de Educação tem se esforçado para atender a legislação.

Análise:

Em sua defesa o responsável reconhece a falha ocorrida no exercício de 2020.

Conclusão:

*Dessa forma, a referida impropriedade será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

IV.5.5.4.2 – Cálculo da aplicação mínima de 95%

No quadro, a seguir, é demonstrado o valor total das despesas empenhadas no exercício de 2020 com recursos FUNDEB, em face do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			115.840.417,60
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			37.391,52
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			115.877.809,12
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		115.709.184,10	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		3.544.089,79	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)			112.165.094,31
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			96,80%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 914/925 (receita de aplicação financeira no relatório do controle interno às fls. 1820), Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 1246 e 1252/1253, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls.1406/1407, Relatório Analítico Educação – fls. 2267/2277 e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.151-6/2020.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se que o município utilizou 96,80% dos recursos do FUNDEB no exercício de 2020, restando 3,20% para que seja empenhado no primeiro trimestre de 2021. Logo, cumprindo o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, estabelecendo que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

IV.5.5.4.3 – Resultado Financeiro para o exercício seguinte

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2020, pode não representar, necessariamente, a diferença entre Receitas recebidas e Despesas empenhadas, considerando que outras movimentações eventualmente realizadas, podem impactá-lo, ao final do exercício, tais como ressarcimento financeiro creditado na Conta do FUNDEB, cancelamentos de passivos, etc., efetuou-se a análise do resultado financeiro, para o exercício de 2021, da seguinte forma:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2021	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2019	3.544.089,79
(+) Receita do Fundeb recebida em 2020	115.840.417,60
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2020	37.391,52
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2020	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2020	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2020	0,00
= Total de recursos financeiros em 2020	119.421.898,91
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2020	115.709.184,10
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2020	3.712.714,81

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.151-6/2020, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 914/925 (receita de aplicação financeira no relatório do controle interno às fls. 1820), Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 1246 e 1252/1253 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB – fls. 1406/1407.

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2021, apurado no quadro anterior de R\$ 3.712.714,29, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 de R\$ 3.685.547,22, fls. 1286, apontando uma diferença no montante de R\$ 27.167,59.

O saldo evidenciado pela contabilidade da Prefeitura registra um *superavit* inferior ao apurado na presente instrução, revelando a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação. Ocorre que, conforme nota explicativa às fls. 1287 e conciliação bancária às fls. 1289/1292, o município não considerou como disponibilidade no Balancete supra mencionado (Quadro D.2) o valor de R\$27.608,25, referente a bloqueios judiciais cuja contrapartida será arcada por recursos ordinários, o que supre a aventada ausência de recursos na conta do Fundeb, restando ainda uma diferença a maior em relação ao resultado financeiro apurado, de R\$440,66, que será relevada por sua imaterialidade.

Outrossim, o *superavit* financeiro registrado no Balancete deverá ser o valor utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2020.

Conforme previsto no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/97, foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fls. 1409/1410) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo com conclusão pela REGULARIDADE.

IV.5.5.5 – NOVO FUNDEB – EC nº 108/2020 e Lei Federal 14.113/2020

Em 26 de agosto de 2020, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 108/2020 que torna permanente o FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento e Valorização dos Profissionais da Educação. Com novas regras, o novo FUNDEB foi regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e passa a valer a partir de 2021.

Pela NOVA lei, os recursos recebidos do FUNDEB devem ser totalmente utilizados durante o exercício em que forem creditados, admitindo-se que eventual saldo (não comprometido) possa ser utilizado no primeiro QUADRIMESTRE do exercício subsequente, mediante abertura de Crédito Adicional, **desde que não ultrapasse 10% do valor recebido durante o exercício**, conforme disposto no §3º do art. 25 da nova lei. Pelo ANTIGO FUNDEB, o percentual não poderia ultrapassar 5% e o eventual saldo do exercício anterior deveria ser utilizado no primeiro TRIMESTRE do exercício subsequente. Assim, pela regra antiga, existia a obrigatoriedade de aplicação dos recursos de, no mínimo 95% recebidos dentro do exercício, **a partir do exercício de 2021 o percentual dessa obrigatoriedade foi reduzido para 90%.**

O NOVO FUNDEB estabeleceu também a obrigatoriedade de **aplicação de, no mínimo, 70%** dos recursos recebidos na remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício da atividade e expressamente veda o pagamento de aposentadorias e pensões, conforme dispõe o inciso II do art. 29 da nova lei c/c o art. 212, §7 da Constituição Federal. Pelo ANTIGO FUNDEB, o percentual era de, no mínimo, 60%.

Com as mudanças, entre 2021 e 2026, a União ampliará dos atuais 10% para 23% a complementação das verbas repassadas para Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Os repasses serão feitos de forma progressiva e, a cada ano, o percentual será elevado até alcançar, em 2026, 23%. Da parcela da complementação federal, 15% devem ser destinados para Despesas de Capital - para investimentos em infraestrutura e melhoria de equipamentos e instalações - e não somente gasto com Despesas Correntes.

A NOVA LEI DO FUNDEB ampliou os poderes dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB e, nos arts. 30 e 31, estabelece que os Estados e municípios prestem contas dos recursos do FUNDEB, conforme os procedimentos adotados pelos TRIBUNAIS DE CONTAS.

Assim, entendo oportuno incluir na conclusão deste Relatório alerta ao atual Prefeito Municipal quanto às novas regras estabelecidas pela Lei Federal nº 14.113/2020, sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB, que serão consideradas a partir da Prestação de Contas de Governo, referentes ao exercício de 2021, a ser encaminhada a este Tribunal em 2022.

IV.6 – Saúde

Em 13 de janeiro de 2012, em atendimento ao § 3º, artigo 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, foi editada a Lei Complementar Federal nº 141, regulamentando e estabelecendo conceito e normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, para o cumprimento do dispositivo constitucional:

I – percentuais mínimos do produto da arrecadação de impostos a serem aplicados anualmente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em Ações e Serviços Públicos de Saúde;

II – critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados aos seus respectivos municípios, visando à progressiva redução das disparidades regionais;

III – normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 141/2012, o artigo 3º destaca as despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde que devem ser consideradas, enquanto o artigo 4º estabelece aquelas que não constituirão despesas com ASPS.

Segundo o artigo 24 da lei, deverão ser consideradas:

- I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e
- II – as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

É oportuno destacar que a Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo constitucional, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme estabelece a Portaria n.º 553/14, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual assim dispõe:

Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:

- I – pagas;*
- II – liquidadas e inscritas em Restos a Pagar; e*
- III – empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.*

Deve ser registrado que, quando da análise das Prestações de Contas de Governo dos municípios, referentes aos exercícios de 2016 e 2017, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu que computaria somente as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde que tenham sido movimentadas pelo Fundo de Saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

Quando do exame da consulta sobre a metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com Ações e Serviços Públicos de Saúde –

ASPS, art. 198, §2º, II, e § 3º, I, da CRFB e art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, constituída no processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu que a partir das Prestações de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, devem ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, 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 do respectivo Fundo no exercício.

Entretanto, diante de nova consulta formulada no Processo TCERJ nº 106.738-5/19, o E. Plenário desta Corte decidiu, em Sessão de 06/04/2020, que a aplicação da metodologia mencionada anteriormente será considerada a partir das Prestações de Contas de Governo **referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021.** A ampliação do período de transição para aplicação da nova metodologia foi comunicada a todos jurisdicionados.

Portanto, no exercício em análise, para fins de aferição do cumprimento do limite previsto no art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC nº 141/12, serão consideradas as despesas liquidadas acrescida dos restos a pagar não processados até o limite da disponibilidade de caixa ao final do exercício, devidamente comprovadas no Fundo de Saúde.

Diante de tudo que foi exposto, demonstra-se, a seguir, a análise do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, observando o novo regramento trazido pela Lei Complementar Federal n.º 141/12.

IV.6.1 – Verificação do enquadramento das Despesas nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12

Na verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12, serão considerados os dados encaminhados pelo município por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Observou-se que o valor total das despesas evidenciadas no SIGFIS, não apresenta divergência em relação ao valor registrado contabilmente na Função 10 – Saúde, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	728.322.362,91
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	728.322.362,91
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 908/913 e Relatório Analítico Saúde – fls. 2278/2299.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 99,30% do valor total das despesas com Saúde empenhadas com recursos próprios registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do SIGFIS. A relação destes empenhos consta no Relatório Analítico Saúde às fls. 2278/2299.

Foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas no montante de R\$ 298.300,35 que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, conforme evidenciado a seguir:

- a) Gastos que não pertencem ao exercício de 2020, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado R\$	Valor Liquidado R\$	Valor Pago - R\$
13/03/2020	337	Repasse referente ao pagamento da 3ª medição dos Serviços realizados durante o mês de Setembro de 2019 dos Ambientes do Laboratório Miguelote Vianna e de algumas intervenções na Policlínica Sérgio Arouca-Niterói-RJ. Nota técnica n 0743/2018/CONTROLE	EMPRESA MUN. DE MORADIA, URBANIZAÇÃO E SAN-EMUSA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	81.420,64	81.420,64	81.420,64

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 2278/2299.

b) Despesas não consideradas como ações e serviços públicos, conforme artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado R\$	Valor Liquidado R\$	Valor Pago R\$
30/01/2020	66	SOLICITACAO DE COMPRAS REFERENTE AO PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA COM A PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. ESTA SOLICITACAO NAO ESTA ATRELADA A NENHUM CONTRATO POR SE TRATAR DE PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA. Proc. 200007904/2019 TIPO DE COM	MINISTERIO DA FAZENDA (RECEITA FEDERAL)	Administração Geral	ORDINÁRIOS	53.944,88	53.944,88	53.944,88
14/02/2020	205	SOLICITACAO DE COMPRAS REFERENTE AO PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA COM A PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. ESTA SOLICITACAO NAO ESTA ATRELADA A NENHUM CONTRATO POR SE TRATAR DE PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA. Proc. 200007904/2019 TIPO DE COM	MINISTERIO DA FAZENDA (RECEITA FEDERAL)	Administração Geral	ORDINÁRIOS	162.934,83	162.934,83	162.934,83
TOTAL						216.879,71	216.879,71	216.879,71

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 2278/2299.

Assim, de acordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00, as despesas no montante de R\$298.300,35 não serão computadas no cálculo do limite dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde. Ademais, o Corpo Instrutivo e o Parquet de Contas apontaram este fato como impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

O responsável argumenta que, apesar de no exercício de 2020 haver despesas de exercícios anteriores na função 10 – Saúde, o Fundo Municipal de Saúde e a Fundação Municipal de Saúde se adaptaram em 2021 para que as despesas em questão fossem alocadas na função 04 – Administração, para atender os artigos 3º, 4º e 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

Análise:

Da defesa apresentada se depreende que a falha de fato ocorreu em 2020, sendo que o explicitado pelo ex-Prefeito será verificado oportunamente, na análise na próxima Prestação de Contas de Governo, relativa ao exercício de 2021.

Conclusão:

*Dessa forma, a impropriedade verificada será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei as impropriedades apontadas como Ressalvas, com as respectivas Determinações.

É importante, neste momento, ressaltar, que as despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos, até prova em contrário.

IV.6.2 – Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde

O quadro a seguir evidencia o total das despesas realizadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, detalhadas por Grupo de Natureza de Despesas e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo município na Saúde e o total considerado para fins de limite:

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
Despesas gerais com saúde		
(A) Despesas correntes	637.960.686,36	65.956.429,16
Pessoal e Encargos Sociais	306.258.198,15	33.263.663,59
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	331.702.488,21	32.692.765,57
(B) Despesas de capital	23.071.128,93	1.334.118,46
Investimentos	22.854.249,22	1.334.118,46
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	216.879,71	0,00
(C) Total (A+B)	661.031.815,29	67.290.547,62
(D) Total das despesas com saúde	728.322.362,91	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo		
(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	392.415.846,19	48.690.448,87
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	178.095.075,09	27.918.433,10
Outros Recursos	214.320.771,10	20.772.015,77
(H) Outras ações e serviços não computados	298.300,35	0,00
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	9.541.432,94
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	9.058.665,81
(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)	392.714.146,54	67.290.547,62
(M) Total das despesas com saúde não computadas	460.004.694,16	
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	268.317.668,75	

Fonte: Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls.1412/1419, Quadro E.2 – fls. 1421, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 1424 e 1427/1509, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 2244/2248 e Relatório Analítico Saúde – fls. 2278/2299.

Nota 1: na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item 5.4.1 deste capítulo.

Nota 2: embora tenha ocorrido, no exercício de 2020, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

Nota 3: o Quadro E.3 – balancete de verificação, demonstrando a disponibilidade financeira e obrigações na fonte de recursos impostos e transferência de impostos, apresentou inconsistência, uma vez que evidenciou valores referentes a todas as fontes de recursos (impostos e transferências de impostos, recursos do SUS, convênios, royalties). Diante disso, não foram consideradas as despesas inscritas em restos a pagar, processados e não processados, como despesas em saúde para fins de limite.

A instrução constatou que o município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados, além da fonte “impostos e transferências de impostos”, a fonte “ordinários”. No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de

impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte “ordinários” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. O Corpo Instrutivo e o Parquet de Contas apontaram este fato como impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

De acordo com o defendente, em resposta apresentada às fls. 2814, o Município de Niterói não utiliza fonte de recursos classificada exclusivamente como “ordinários”, mas sim “ordinários provenientes de impostos”, conforme Decreto Municipal nº 12.926/2018, ou seja, há a segregação das fontes de forma a alocar estimativas e arrecadações com impostos apenas na FR 100 e transferências constitucionais e legais FR 114, de forma a dar maior transparência sobre receitas, bem como aplicações das mesmas.

Análise:

Diante da defesa apresentada e, em consulta às fontes de recursos utilizadas pelo Município, verifica-se que existe separadamente a fonte de impostos e transferências de impostos, assistido assim, razão ao defendente em relação ao tema em questão.

Conclusão:

*Dessa forma, a referida impropriedade será **desconsiderada** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho.

IV.6.3 – Apuração dos Gastos com Saúde

Conforme evidenciado anteriormente, o artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, dispõe que os municípios aplicarão anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam o artigo 158 e a alínea “b” do inciso I do *caput* e o § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal.

Dessa forma, evidencia-se a seguir a situação do município com relação aos Gastos com Saúde para fins do cálculo do limite constitucional:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM SAÚDE

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	1.617.693.244,41
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.515.728,48
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	1.612.177.515,93
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	268.317.668,75
(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)	268.317.668,75
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	16,64%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.914/925, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis – fls. 1412/1419, Quadro E.2 – fls. 1421, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 1424 e 1427/1509, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 2244/2248 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 2300/2303.

Nota 1: as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2020 e 09/12/2020. 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.

Nota 2: o Quadro E.3 – balancete de verificação, demonstrando a disponibilidade financeira e obrigações na fonte de recursos impostos e transferência de impostos, apresentou inconsistência, uma vez que evidenciou valores referentes a todas as fontes de recursos (impostos e transferências de impostos, recursos do SUS, convênios, royalties). Diante disso, não foram consideradas as despesas inscritas em restos a pagar, processados e não processados, como despesas em saúde para fins de limite.

Da análise dos demonstrativos apresentados, verifica-se que, no exercício de 2020, o município aplicou em Saúde, **16,64%** das receitas de impostos e transferências de impostos com Saúde, cumprindo o mínimo de 15% previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12.

A Lei Orgânica do município não prevê limite mínimo para gastos em Saúde.

É importante destacar que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram geridos, diretamente, pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$ 728.322.362,91, conforme Anexos 8 da Lei nº 4.320/64 Consolidado e o do FMS, às fls. 908/913 e 1161, uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de Saúde para o referido Fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

A Constituição Federal de 1988, por meio de seus dispositivos (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, § 7º), incorporou o controle social, que

visa à participação da comunidade na gestão das políticas públicas, de forma a avaliar seus objetivos, processos e resultados, principalmente, no que se refere aos setores de Educação e Saúde.

O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer às fls. 1526/1534, opinou pela aprovação quanto à aplicação dos recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

IV.7 – Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

As Câmaras Municipais não possuem receitas próprias, portanto, dependem de transferências de recursos do Poder Executivo Municipal.

IV.7.1 – Limite do Repasse Financeiro à Câmara Municipal

O artigo 29-A da Constituição Federal acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 25, de 25.02.2000, e posteriormente alterado pela Emenda Constitucional n.º 58, de 23 de setembro de 2009, dispõe sobre o limite do repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Poder Legislativo.

Seguindo os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, o total do repasse para custear as despesas do Poder Legislativo do Município de Niterói, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderia ultrapassar**, em 2020, o percentual de **4,5%** sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências previstas no §5º do art. 153 e nos art. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, observados os dados do IBGE que estimam a população do município em **513.584 habitantes**, conforme Anexo IX da Decisão Normativa n.º 179/2019 – TCU.

IV.7.2 – Repasse financeiro à Câmara Municipal

Conforme estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal, o repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, não poderá

ultrapassar os limites definidos no caput do citado artigo, bem como não poderá ser inferior à proporção fixada na Lei Orçamentária.

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2019	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	445.439.029,68
1112.04.00 - IRRF	102.999.186,47
1112.08.00 - ITBI	59.089.355,79
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	305.094.347,65
Outros Impostos	7.797.210,18
1120.00.00 - TAXAS	51.578.967,53
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	35.514.247,82
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	1.049.342,44
SUBTOTAL (A)	1.008.561.687,56
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	70.033.968,21
1721.01.05 - ITR	19.194,06
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	475.835.390,01
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	91.664.495,01
1722.01.04 - IPI - Exportação	11.912.484,44
1722.01.13 - CIDE	0,00
SUBTOTAL (B)	649.465.531,73
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	12.308.046,51
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	1.645.719.172,78
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	4,50%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	74.057.362,78
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2020 (F + G)	74.057.362,78

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1617/1624 e Anexo 2 da Lei Federal n.º 4.320/64 da Câmara e do Fundo Especial da Câmara – fls.1063/1064 e 1089.

Nota (1): Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02.

Cabe destacar que, em sessão realizada em 04.12.2019, o Plenário desta Corte, ao apreciar a consulta formulada no Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, decidiu rever o entendimento até então vigente acerca da base de cálculo para fins de limite de repasse do Poder Executivo para o Poder Legislativo Municipal previsto no art. 29-A da Constituição Federal, e, assim, estabelecer que a Contribuição para

Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deve compor a referida base de cálculo. O novo posicionamento a ser exigido dos jurisdicionados desta Corte de Contas foi comunicada aos Gestores no referido processo e pela sua relevância será **reiterada** ao final deste relatório.

IV.7.3 – Verificação do cumprimento do artigo 29-A da C.F.

IV.7.3.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso I

Verifica-se, de acordo com o quadro seguir, que **foi respeitado** o limite **máximo** de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no art. 29-A, § 2º, Inciso I da Constituição Federal.

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
74.057.362,78	73.170.426,52

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – fls. 1072/1073.

IV.7.3.2 – Proporção fixada na Lei Orçamentária (Art. 29-A, § 2º, inciso III)

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2020, montava em **R\$ 73.170.426,52**.

Ao comparar este valor, com o montante efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se que houve o repasse igual ao limite previsto, tendo sido **cumprido** o §2º, inciso III do art. 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Orçamento final da câmara	Repasse recebido
73.170.426,52	73.170.426,52

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1069/1071 e 1072/1073.

Nota: conforme verificado no citado Balanço Financeiro da Câmara e na declaração de fls. 1626, houve uma transferência financeira de sobra orçamentária ao Fundo Especial da Câmara, com fulcro na Lei Municipal nº 3.043/13, no montante de R\$1.014.758,66.

IV.8 – Verificação quanto ao cumprimento do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF

IV.8.1 – Introdução

A Lei Complementar Federal n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF –, com o objetivo de garantir o equilíbrio das finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal definida no § 1º do seu artigo 1º, estabeleceu normas para a transição de término de mandato dos titulares dos Poderes, objetivando não prejudicar Administrações posteriores onerando seus orçamentos.

Com essa finalidade foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores das quais destaca-se a disposta em seu artigo 42, que veda, nos dois últimos quadrimestres do exercício, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebido com o espírito de, por um lado, evitar que, no último ano da Administração, sejam, de maneira irresponsável, contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício. Por outro lado, o fim do mandato serviria, também, como ponto de corte para equacionamento de todas as obrigações assumidas, evitando transferir ao sucessor dívidas e obrigações.

A Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, denominada Lei de Crimes Fiscais, caracterizou como crime, ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do referido art. 42 da LRF.

IV.8.2 – Metodologia

Este Tribunal, através da Deliberação TCE-RJ n.º 248/08, instituiu, no âmbito estadual e municipal, o módulo “Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), disciplinando o encaminhamento dos elementos pertinentes à análise do cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A avaliação deste dispositivo, realizada por meio do SIGFIS – MÓDULO AUDITOR, considera as informações do banco de dados encaminhadas pelos municípios. Nesta ferramenta foram criadas tabelas com os dados necessários à verificação, permitindo que seja efetuada a análise de acordo com a metodologia aplicada.

Cabe destacar que as informações integrantes do módulo “Término de Mandato” constituirão fonte oficial para análise, pelo Tribunal de Contas, do cumprimento das regras a serem observadas pelos agentes públicos no último ano do mandato, podendo, se necessário para fins da análise, serem utilizadas outras informações obtidas a partir dos dados disponíveis nos bancos de dados e demais fontes existentes neste Tribunal, de acordo com o §3º da Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

A metodologia, as planilhas utilizadas e a análise técnica foram apresentadas de forma mais detalhada no preâmbulo intitulado *ANÁLISE DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00 – LRF* às fls. 3935/3949.

Dessa forma, procedeu-se ao exame quanto à observância do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

IV.8.3 – Análise dos resultados

IV.8.3.1 – Aspectos formais

Foram encaminhadas, **intempestivamente**, as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato, na forma evidenciada abaixo, conforme o disposto no § 1º do artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

Constatou-se que foram enviados os dados das seguintes Unidades Gestoras:

Unidades Gestoras	DATA DA ENTREGA	ART. 2º, I (DEL 248/08)
PREFEITURA MUNICIPAL	17/02/2021	Intempestiva
FUNDO ESP PROCURADORIA GERAL NITEROI	14/02/2021	Tempestiva

FUNDO MUN EST CIENCIA TECNOLOGIA NITEROI	15/02/2021	Tempestiva
FUNDO ESP CRÉDITO DIVIDA ATIVA NITERÓI	17/02/2021	Intempestiva
FUNDO MUNICIPAL DE TRANSPORTE DE NITERÓI	19/02/2021	Intempestiva
FUNDO ESPECIAL MOD AP FUNCIONAL NITEROI	11/02/2021	Tempestiva
FUNDO MUN SAUDE NITEROI	17/02/2021	Intempestiva
NITERÓI TRANSP. E TRANS. S/A	12/02/2021	Tempestiva
FUNDO MUN MOBILIDADE URBANA NITEROI	17/02/2021	Intempestiva
FUNDO MUN EQUALIZAÇÃO RECEITAS NITEROI	17/02/2021	Intempestiva
FUNDAÇÃO ESTATAL DE SAÚDE DE NITEROI	08/03/2021	Intempestiva
FUNDO CRÉDITO EMERGENCIAL NITEROI	17/02/2021	Intempestiva
FUNDO DO IDOSO NITEROI	08/03/2021	Intempestiva
FUNDAÇÃO ARTE NITEROI - FAN	12/02/2021	Tempestiva
EMPRESA MUN MOR URB E SAN NITEROI-EMUSA	15/02/2021	Tempestiva
NITEROI - EMPRESA DE LAZER E TURISMO S/A - NELTUR	15/02/2021	Tempestiva
CIA LIMPEZA URBANA DE NITERÓI - CLIN	17/02/2021	Intempestiva
FUNDO MUN URB HAB REG FUND DE NITERÓI	17/02/2021	Intempestiva
FUNDAÇÃO MUN EDUCAÇÃO NITERÓI	15/02/2021	Tempestiva
FUNDO MUN INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NITERÓ	17/02/2021	Intempestiva
FUNDO MUN ASSIST SOCIAL NITERÓI	12/02/2021	Tempestiva
FUNDO MUN CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NITERÓI	15/02/2021	Tempestiva
FUNDAÇÃO MUN SAÚDE NITERÓI	17/02/2021	Intempestiva

Fonte: Relatório extraído do Sistema de Recebimentos de Dados do SIGFIS – fls. 2320/2321.

Entende-se que a intempestividade não poderá ser imputada ao responsável pelas Contas de Governo do Município, relativa ao exercício de 2020, uma vez que o mesmo não motivou o encaminhamento das informações relativas ao Sistema Sigfis/Del. TCE-RJ nº 248/08, devido à alteração do chefe do Poder Executivo.

Assim, considerando a atual estrutura administrativa do município, verificou-se o encaminhamento dos dados relativos ao Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 de todas as Unidades Gestoras.

IV.8.3.2 – Dos resultados

IV.8.3.2.1 – Contratos formalizados

Em análise efetuada na Relação de Contratos fornecida pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248/08 deste Tribunal, verificou-se o preenchimento dos campos conforme exigido.

No relatório de Contratos, foram apresentados os contratos e seus aditivos vigentes independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade, o valor total contratado de **R\$ 203.203.345,21** (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”, às fls. 2322/2339, dos quais **R\$61.656.841,03** foram empenhados, sendo que o montante de **R\$ 42.733.532,14** foi considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Saliento que os contratos formalizados para medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo Federal n.º 06/2020, não foram considerados no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com amparo no inciso II do §1º do artigo 65 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, incluído pelo Lei Complementar Federal n.º 173/2020.

IV.8.3.2.2 – Restos a Pagar de Empenhos emitidos após 01.05.2020

Foram apresentados os Restos a Pagar de Empenhos efetuados após 01/05/2020. Em análise da tabela informada pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 verificou-se o preenchimento dos campos, conforme destacado na mesma.

Na planilha de “*Restos a Pagar de Empenhos Emitidos a partir de 01/05/2020*” (fls. 2340/2525), verificou-se o valor total inscrito em RP Processado de **R\$61.852.490,45**, em RP não Processado foram inscritos **R\$ 166.770.765,16**, sendo o montante de **R\$ 187.461.342,74** considerado no cômputo do “*total das*”

obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Saliento que o montante de **R\$ 32.881.886,11**, registrado na planilha complementar “*RP’s COVID 19*” (fls. 2526/2531), referente à inscrição em Restos a Pagar de despesas realizadas em ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19, durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo Federal n.º 06/2020, não foi considerado no cômputo do “*total das obrigações contraídas*” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, amparado no inciso II, § 1º do art. 65 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, incluído pela Lei Complementar Federal n.º 173/2020.

IV.8.3.2.3 – Despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar

De acordo com o relatório apresentado pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal, foram registradas despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar no montante total de R\$167.936.306,16, conforme planilha “Despesas Realizadas não Inscritas em RP” (anexada às fls. 2532/2560).

Contudo, do valor acima, somente será considerado o montante de **R\$538.879,52**, uma vez que os demais valores referem-se a despesas relativas a anulações de saldos de dotações e outros cancelamentos devidamente justificados ou, ainda, a obrigações contraídas antes de 01/05/2020 (R\$32.911,81 = R\$12.809,02 às fls. 2543 + R\$20.102,79 às fls. 2544).

A não contabilização das despesas em virtude da ausência de recursos orçamentários caracteriza a assunção de obrigação direta sem autorização legislativa, contrariando o previsto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, e foi apreciada no tópico “III.4 – Apuração do Superavit/Deficit Financeiro de 2020”.

IV.8.3.2.4 – Reconhecimento/Confissão de Dívidas

Foram registrados atos e/ou termos de reconhecimento ou confissão de dívida, ajuste de contas ou similares, referentes a despesas que não foram processadas em época própria, no montante de R\$ 10.201.847,79 (Planilha:

Dívidas Consideradas, anexada às fls. 2561/2562), conforme informado pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal.

IV.8.3.2.5 – Avaliação do artigo 42

Inicialmente, procedeu-se à verificação da consonância das disponibilidades financeiras e dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas nos dados obtidos pelo Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 com os dados contábeis, conforme apontado na análise efetuada adiante.

Tal comparação visa resguardar a real capacidade de pagamento apresentada pelo município, bem como seu endividamento de curto prazo, evitando-se distorções por ausência de registros no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08.

IV.8.3.2.5.1 – Das disponibilidades financeiras

Efetuuou-se, a seguir, a comparação entre os valores das disponibilidades financeiras registradas no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo município no Sistema SIGFIS/Del. 248/08:

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2020 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	2.147.656.663,36
(B) Regime Próprio de Previdência	785.132.028,88
(C) Câmara Municipal	2.639.951,62
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	156.083.040,63
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	1.203.801.642,23
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248	1.126.018.292,02
(G) Diferença (E-F)	77.783.350,21

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 966/969; Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1074/1079 e 2242; Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara, fls. 1097/1101 e 2243; Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1131/1134; Relatório Saldos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 2319 e Planilha de Disponibilidade Financeira do SIGFIS/Del.248, fls. 2563.

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

Conforme se observa, há uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08. O Corpo Instrutivo e o Parquet de Contas apontaram este fato como impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

Em linhas gerais, o responsável argumenta que, tendo em vista a necessidade de aprimorar o registro dos atos e fatos orçamentários, financeiros e patrimonial dos órgãos e entidades do Município de Niterói, a atual gestão instituiu o Sistema de Contabilidade Municipal de Niterói, amparado pelo Decreto nº 13.962/2021 que procedeu a criação da Rede de Contadores do Município, cujo principal objetivo é capacitar e integrar os servidores responsáveis pela elaboração das informações contábeis, alocados nos diversos órgãos da administração direta, incluído o poder legislativo.

Análise:

De acordo com a defesa apresentada, o município vem buscando melhorar as formas de controles em âmbito orçamentário, financeiro e patrimonial e capacitando servidores. Contudo, não entrou no cerne da questão, ou seja, não esclareceu a divergência apontada na impropriedade.

Conclusão:

*Diante do exposto, a impropriedade verificada será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

Dessa forma, na análise, utilizou-se o valor apurado *ajustado* com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal – **R\$ 1.203.801.642,23**, uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

IV.8.3.2.5.2 – Dos encargos e despesas compromissadas a pagar

Quanto aos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar, foi efetuada a comparação entre os valores registrados no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo município no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08, a saber:

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2020 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	554.755.916,66

(B) Regime Próprio de Previdência	34.747.509,40
(C) Câmara Municipal	2.596.118,11
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	63.788.382,67
(E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20	32.881.886,11
(F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020	187.461.342,74
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F)	233.280.677,63
(H) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248	432.103.888,78
(I) Diferença (G-H)	-198.823.211,15

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 966/969; Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1074/1079 e 2242; Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara, fls. 1097/1101 e 2243; Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1131/1134; Relatório Saldos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 2319; Planilha "Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/2020", fls. 2340/2525; Planilha complementar "RPs Covid-19", fls. 2526/2531 e Planilha "Encargos Compromissados a Pagar", fls. 2564.

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

Nota 2: o valor consignado na linha (A) refere-se ao montante registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do Balanço Patrimonial Consolidado às fls. 967 (R\$554.723.004,85) acrescido das despesas não contabilizadas anteriores a 01/05/2020, conforme planilha às fls. 2532/2560 (R\$32.911,81). Cumpre consignar que não foram registrados os valores de R\$538.879,52, referente a despesas não contabilizadas a partir de 01/05/2020, e R\$10.201.847,79, referente a reconhecimento/confissão de dívida não empenhada, para não gerar duplicidade, uma vez que os mesmos farão parte da composição do Total das Obrigações de Despesas Contraídas, na análise a seguir.

Nota 3: O valor consignado na linha (E) – Despesas para o Enfrentamento do Covid-19, não considerou aquelas custeadas por convênios, conforme verifica-se na Planilha "RPs Covid 19", para evitar a duplicidade de exclusão de obrigações não consideradas no cômputo.

Conforme demonstrado, apurou-se divergência de **R\$ 198.823.211,15** entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08. O Corpo Instrutivo e o Parquet de Contas apontaram este fato como impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

Esclarece que o controle dos registros contábeis no sistema e-Cidade é de competência da Secretaria Municipal de Fazenda, sendo que a Subsecretaria de Contabilidade (SSCONT) - setor responsável pelo acompanhamento da execução contábil, de forma consolidada, realiza a conferência mensal, por instituição, comparando os valores apurados pelo e-Cidade e os registrados no SIGFIS. Informa, ainda, que toda e qualquer divergência identificada é imediatamente reportada ao gestor contábil responsável pelo órgão, para que possa providenciar a correção. Por fim, informa que, visando melhorar o controle das informações financeiras e patrimoniais, a Secretaria Municipal de Fazenda vem promovendo capacitações aos servidores, através da criação da Rede de Contadores (Decreto Municipal Nº 13.962/2021).

Assim como na impropriedade anterior, a defesa apresentada, não esclareceu o motivo da diferença apontada na impropriedade.

Conclusão:

*Diante do exposto, a impropriedade em questão será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

Dessa forma, será utilizado o valor apurado *ajustado* com base nos dados da Contabilidade da Prefeitura Municipal – **R\$ 233.280.677,63**, uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Assim, com base nos demonstrativos contábeis e nos dados apresentados no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08, consignados na planilha: “*Avaliação do art. 42*” de fls. 3922, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido artigo 42 da LRF, apurou-se o seguinte resultado:

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2020 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2020 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2020 C = (A-B)
1.203.801.642,23	233.280.677,63	970.520.964,60

Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2020 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Suficiência de Caixa - 31/12/2020 – Art. 42 LRF E = (C-D)
970.520.964,60	240.935.602,19	729.585.362,41

Fonte: item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 2565.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		240.935.602,19	Todas as Planilhas constam em anexo (fls. 2322/2525 e 2532/2562)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	42.733.532,14		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	187.461.342,74		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	538.879,52		
Dívidas Reconhecidas	10.201.847,79		

Pelo demonstrado, conclui-se que o Poder Executivo **observou** o estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, apontando, em 31.12.2020, uma SUFICIÊNCIA de caixa de R\$ 729.585.362,41.

IV.9 – Mudança de metodologia da apuração do cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00

A metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 aplicada por este Tribunal de Contas, até então, considera os valores referentes às disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma global, sendo os montantes consolidados, independentemente das características das Fontes de recursos com as quais guardam vinculação, expurgando, tão somente, os valores relativos aos convênios firmados e ao Regime Próprio de Previdência dos servidores, por possuírem destinação específica.

Faz-se imperativo esclarecer que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 8º, dispõe que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação. Dessa forma, ao se apurar as disponibilidades de caixa que deverão suportar as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do final de mandato, faz-se necessário que se observe a vinculação dos recursos, a fim de dar cumprimento ao disposto no referido artigo.

Dessa forma, é imperioso que se promova a alteração da metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42, de modo que se observem as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, uma vez que nos exercícios pretéritos foi adotado o critério de apuração de forma global e consolidada, expurgando somente os montantes referentes a Convênios e Previdência.

Entende-se, ainda, que tal mudança na metodologia deve ser levada a efeito no exercício referente ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo Municipal, ou seja, referentes às Contas de Governo do exercício de 2024, que

serão encaminhadas a este Tribunal em 2025, sendo, da mesma forma, aplicada na análise das Prestações de Contas Anuais de Gestão do exercício de 2024 do titular do Poder Legislativo, conferindo, dessa forma, um prazo razoável para que os gestores se adequem à nova metodologia.

Esclarece-se, ainda, que essa nova metodologia será aplicada, também, ao final de mandato do atual chefe do Poder Executivo estadual, referentes às Contas de Governo do exercício de 2022, encaminhadas a este Tribunal em 2023, sendo, da mesma forma, aplicada na análise das Prestações de Contas Anuais de Gestão do exercício de 2022 dos titulares dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, conforme o E. Plenário desta Corte decidiu nos autos do processo de Prestação de Contas de Governo Estadual, referente ao exercício de 2018 (Processo TCERJ 101.949-1/2019).

Neste sentido, na conclusão deste Relatório incluirei proposta do Corpo Instrutivo para que o Plenário desta Corte decida pela Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF, passando a considerar as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por Fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

V – DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

V.1 – Royalties do petróleo

V.1.1 – Considerações iniciais

O artigo 8º da Lei nº 7.990, de 28.12.89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e nº 12.858/13, veda a aplicação dos recursos provenientes de royalties no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência.

As Leis Federais nº 12.858/13 e nº 13.885/19 também dispõem sobre os recursos provenientes da exploração do petróleo e sua aplicação.

V.1.2 – Repasse dos recursos dos royalties ao Município

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

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			1.227.970.057,94
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		1.227.970.057,94	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	67.755.260,78		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	418.478.007,88		
Participação especial	740.752.589,51		
Fundo especial do petróleo	984.199,77		
II – Transferência do Estado			39.222.824,08
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			1.267.192.882,02
V – Aplicações financeiras			4.800.797,30
VI – Total das receitas (IV + V)			1.271.993.679,32

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 914/925 e Relatório do Controle Interno – fls. 1835.

Nota: o valor da aplicação financeira utilizado no quadro foi o informado no relatório do controle interno, uma vez que não foi possível a identificação das respectivas rubricas no Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64, Consolidado ou da Prefeitura Municipal.

V.1.3 – Receitas com Royalties e Participação Especial prevista nas Leis Federais nos 12.858/13 e 13.885/19

Conforme Quadro F.3. – Aplicação de Recursos dos Royalties (Modelo 21), verificou-se que ocorreu arrecadação de royalties previstos nas Leis n.ºs 12.858/2013 e 13.885/19, assim demonstrado:

Receitas de Royalties - Leis Federais n.º 12.858/2013 e n.º 13.885/2019	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	2.138.322,02
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019	0,00

Fonte: Quadro F.3 – fls. 2249 e Quadro F.4 – fls. 2259.

A aplicação dos recursos, conforme previsto nas Leis n.ºs 12.858/2013 e 13.885/2019 será verificada adiante, nos subitens V.1.5 e V.1.6 deste Relatório.

V.1.4 – Aplicação dos recursos dos royalties

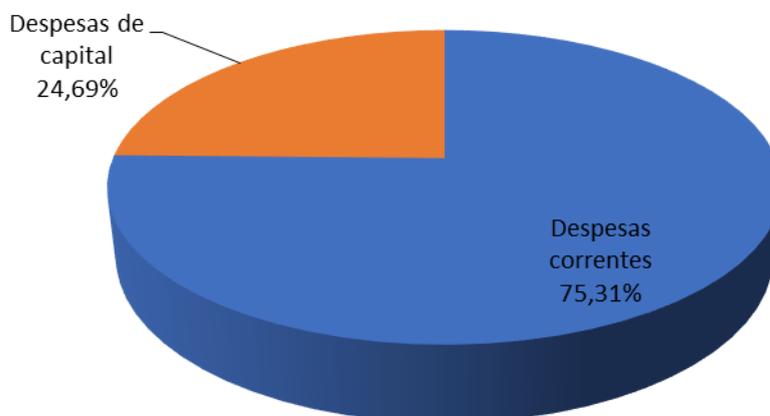
A Administração Municipal informa que os recursos dos *royalties* foram aplicados nas seguintes despesas:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		1.163.888.686,60
Pessoal e encargos	57.317.718,85	
Juros e encargos da dívida	2.493.525,75	
Outras despesas correntes	1.104.077.442,00	
II - Despesas de capital		381.654.896,50
Investimentos	287.675.244,06	
Inversões financeiras	91.075.258,96	
Amortização de dívida	2.904.393,48	
III - Total das despesas (I + II)		1.545.543.583,10

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil – fls. 1539 e 1540/1555.

Pelo demonstrado, verifica-se que o município aplicou **75,31%** dos recursos dos royalties em Despesas Correntes e **24,69%** em Despesas de Capital, demonstrando, assim, a preponderância das Despesas de Custeio sobre os gastos com Investimentos.

DESPESAS COM ROYALTIES



Da análise das informações constantes dos autos, pode-se concluir que o município **aplicou** recursos de royalties em pessoal no valor de R\$57.317.718,85, bem como de dívidas no montante de R\$2.904.393,48, o que pode caracterizar, descumprimento da Lei n.º 7.990, de 28.12.1989.

Contudo, verifica-se que o município recebeu recursos de participação especial e Royalties pelo excedente da produção no valor total de R\$1.159.230.597,39, superando o valor despendido nos gastos com pessoal e dívida. Cumpre registrar que, em entendimento majoritário, o Plenário desta Corte tem acatado o pagamento dessas despesas com esses recursos, como consta dos processos TCE-RJ n.os 215.499-0/06, 225.235-8/08, 218.094-1/08, 208.951-3/09 e 209.143-9/06.

Destaca-se também que, conforme consignado na documentação constante às fls. 1591/1600, ocorreram transferências financeiras dos royalties para o regime próprio de previdência social, no montante de R\$166.378.753,72, as quais não foram destinadas para capitalização (declaração às fls. 1600).

Embora não tenha sido constatada a realização de despesas de pessoal com recursos dos *royalties* do petróleo, na forma vedada pela legislação vigente, entende-se que a sua utilização deva ser efetuada de forma consciente e responsável, evitando-se o uso inapropriado de tal fonte de recurso.

Como se sabe, o petróleo é um recurso natural não renovável, portanto, as receitas auferidas em face do recebimento dos *royalties* decorrentes de compensações financeiras pagas pela exploração desse produto tendem, ao longo do tempo, a se esgotarem.

Além disso, a receita de royalties é muito volátil e sofre a influência de variáveis como câmbio, cotação do petróleo no mercado internacional e quantidade produzida, notadamente pela Petrobras. Todas estas variáveis estão fora do controle do gestor municipal, o qual deve manter rígido controle das despesas correntes, especialmente as de pessoal, e direcionar os recursos dos royalties para investimentos.

Dessa forma, espera-se que a utilização dos recursos dos *royalties* deva ser efetuada de forma consciente e responsável, evitando-se o uso inapropriado de tal fonte de recurso e esteja direcionada às atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, sem prejuízo, contudo, do meio ambiente.

Para tanto, torna-se fundamental a realização de investimentos num sistema econômico e social capaz de fomentar ações e programas de governo que atendam à demanda da população local, como, por exemplo, programas de habitação, saneamento, urbanismo, agricultura, capacitação de mão-de-obra, emprego e renda, respeitando-se, certamente, o perfil de cada município. Em outras palavras deve-se evitar a aplicação de recursos dos royalties em Despesas Correntes, uma vez que estas não geram investimentos diretos e podem comprometer, no futuro, o resultado fiscal do município.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao fato de que as receitas de *royalties* compõem a base de cálculo da Receita Corrente Líquida e, dessa forma, o cumprimento dos limites legais de Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida e Operações de Crédito pode ficar seriamente comprometido caso ocorra uma diminuição dessas receitas.

Nesse sentido, entendo indispensável e relevante incluir recomendação, ao final deste Relatório, para que o município atente para a necessidade do uso

consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local.

Entendo oportuno destacar que, em sessão de 27/11/2019, nos autos do Processo de Consulta TCE/RJ nº 214.567-3/18, o Egrégio Plenário deste Tribunal decidiu que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, deverão ser consideradas que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 (que veda a aplicação de recursos de royalties em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública) aplicam-se a todas as compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, quais sejam: Royalties Gerais – Lei Federal n.º 9.478/97, art.48; Royalties Excedentes – Lei 9.478/97, art.49; Royalties em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal n.º 12.351/2010, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal n.º 9.478/97, art. 50.

Registra-se ainda que, além da mudança relatada anteriormente, a consulta consignou outras proposições a serem observadas, sendo os fatos comunicados aos gestores.

Não obstante, e por tratar-se de matéria relevante, na conclusão deste Relatório incluirei nova comunicação para que o gestor seja **alertado** quanto a implementação desta nova metodologia, a vigorar a partir das análises das contas de governo, referente ao exercício de 2021.

A aplicação dos recursos conforme previstos nas referidas Leis Federal será verificada a seguir.

V.1.5 – Aplicação dos recursos conforme Lei Federal nº 12.858/2013

A Lei Federal nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, dispõe sobre a destinação para as áreas de Educação e Saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Das receitas provenientes dos royalties e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, previstas no inciso II do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13, deverão ser aplicadas, 75% (setenta e cinco por cento) na área de Educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de Saúde, conforme § 3º, artigo 2º do mesmo diploma legal. Tais recursos são em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Segundo o Quadro F.3. – Aplicação de Recursos dos Royalties (Modelo 21), enviado pelo município, constata-se o seguinte:

Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos Royalties Previstos na Lei Federal nº 12.858/2013	2.138.322,02
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	534.580,51
Aplicação de Recursos na Saúde	459.722,52
% aplicado em Saúde	21,50%
Saldo a aplicar	74.857,99
Aplicação Mínima na Educação – 75%	1.603.741,52
Aplicação de Recursos na Educação	1.379.167,58
% aplicado em Educação	64,50%
Saldo a aplicar	224.573,94

Fonte: Quadro F.3 – fls. 2249 e demonstrativos contábeis – fls. 2252/2253.

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou **64,50%** dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/2013 na educação, e **21,50%** na saúde, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação. O Corpo Instrutivo e o Parquet de Contas apontaram este fato como impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

Inicialmente, o responsável informa que o Decreto Municipal nº 13.448/2020, incluiu no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, as novas fontes de recurso, Fonte 139 – Royalties Pré-Sal e a Fonte 140 – Cessão Onerosa a fim de cumprir com as exigências legais dispostas na Lei nº 12.858/2013. Anteriormente, o Município vinha reconhecendo as receitas repassadas pela ANP destinadas à saúde e educação por meio de procedimento manual, pois os valores percebidos pelo Município eram creditados em mesma conta bancária, sem a possibilidade de distinção – a princípio – da parcela mensal a ser destinada à saúde e educação. O montante repassado pela ANP foi de R\$ 2.138.322,02. Porém, fora registrada na “Fonte de Recurso 139” no sistema e-Cidade a quantia de R\$ 1.838.890,10, conforme Nota Técnica SSSCONT nº 037/2021 apresentada na Prestação de Contas ao TCE/RJ. Assim, informa que a diferença de R\$ 299.431,92 permaneceu ao longo do exercício de 2020 como “Fonte de Recurso 138”, sendo tal divergência corrigida no sistema eCidade para o exercício de 2021. Para o atual exercício, este fluxo foi aprimorado por intermédio do processo administrativo nº 030006820/2021, para realizar o registro contábil correto da “Fonte de Recurso 139”, acompanhar e controlar a destinação desses recursos na saúde e educação.

Análise:

Em que pese a criação no exercício de 2020, da fonte de recurso específica para tratar a receita de royalties do pré-sal, verificou-se o não cumprimento dos limites mínimos de gastos na educação e na saúde, não atendendo ao disposto no § 3º, artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13.

Conclusão:

*Diante do exposto, a impropriedade verificada será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, uma vez que a aplicação dos recursos ficou restrita às destinações prevista na legislação, ficando o saldo remanescente a ser aplicado no exercício seguinte. Contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

Registra-se que na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 211.151-6/2020), o E. Plenário desta Corte determinou que o jurisdicionado aplicasse em 2020, além dos recursos recebidos no exercício, os valores não aplicados no exercício de 2018, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme estabelece o § 3º, artigo 2º da Lei nº 12.858/13.

Não houve atendimento à referida determinação, uma vez que a aplicação desses recursos foi em montante inferior aos valores recebidos em 2020, o que

motivou o Corpo Instrutivo, com a anuência do Ministério Público de Contas, a sugerir impropriedade.

Após exame dos elementos constituídos nos Docs. TCE-RJ nº 33.148-3/21 e 33.160-1/21, apresentados em razão da decisão monocrática de 18/08/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

Razões de Defesa:

O defendente argumenta que a publicação do Decreto nº 13.448/2020 possibilitou a segregação em três fontes os recursos repassados pela ANP, porém, que o município de Niterói não se olvidou das obrigações previstas no §3º, artigo 2º da Lei 12.858/2013 e destinou à saúde e à educação royalties nos valores de R\$ 50.783.486,72 e de R\$ 90.272.310,56, respectivamente. Ressalta-se, por oportuno, serem essas quantias superiores ao repasse de R\$ 1.146.284,61 realizado pela ANP no atendimento da Lei 12.858/2013 no período.

Análise:

Apesar da criação da fonte de recurso específica, no exercício de 2020 os limites legais não foram cumpridos, o que será verificado por este Tribunal quando do envio das próximas prestações de contas.

Conclusão:

*Dessa forma, a referida impropriedade será **mantida** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial concordou com a sugestão da Instrução, a qual também acompanho, contudo, ao final deste Voto, consignarei a impropriedade apontada como Ressalva, com a respectiva Determinação.

Foi observado que o município criou o código de fonte de recurso específica para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13.

V.1.6 – Aplicação dos recursos conforme Lei Federal nº 13.885/2019

A Lei Federal nº 13.885, de 17 de outubro de 2019, estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados decorrentes de royalties recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal nº 12.276, de 30 de junho de 2010.

Segundo artigo 1º da Lei Federal n.º 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 (FPM), devendo tais recursos

serem destinados alternativamente para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimento.

Segundo o Quadro F.4. Aplicação de Recursos dos Royalties (Modelo 21-A), enviado pelo município, à fl. 2259, não houve ainda destinação dos recursos recebidos no exercício de 2019, restando a aplicar, portanto, todo o montante de R\$3.370.025,63.

Na documentação encaminhada às fls. 2260/2264, constata-se que tais recursos foram incorporados à fonte específica criada para esse fim, junto ao superavit financeiro do exercício de 2020, para utilização no exercício de 2021, uma vez que não houvera tempo hábil para tal procedimento ainda no orçamento de 2020, devido ao ineditismo da receita e da data de ingresso desses recursos nos cofres municipais (31/12/2019), restando claro, dessa forma, que não houve a aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019 em outras despesas, observando o previsto no §3º do artigo 1º da Lei Federal n.º 13.885/2019.

V.2 – Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

A Deliberação TCE-RJ n.º 271/17 estabeleceu normas relativas à apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, por parte desta Corte de Contas, devendo, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração do índice.

Conforme o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17, as respostas aos quesitos passíveis de comprovação com evidências deverão ser validadas pelo responsável pelo órgão central de controle interno, em observância ao disposto no art. 53, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, mediante a emissão de certificado.

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, às fls. 1765, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas

apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

V.3 – Controle Interno

O sistema de **Controle Interno** dos Poderes, cujo papel principal é fazer com que sejam observados, ainda na origem, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37 da CF). A inobservância desse papel pode caracterizar conivência, sujeitando o responsável pelo Controle Interno às penalidades previstas em leis.

Cumprido, ainda, destacar a importância do pronunciamento dos sistemas de **Controle Interno** de cada Poder, cujos princípios basilares para o seu estabelecimento originam-se, como é de amplo conhecimento, da Seção IX, Capítulo I do Título IV da Carta Magna, realçando-se, por oportuno, tratar-se de matéria afeta à Organização dos Poderes, portanto, de imperativa – até condicional – observância para que se ponha em funcionamento, ao menos assim o preserve, a tão complexa Administração Pública.

Certa e pacífica é a competência do sistema de **Controle Interno** de cada Poder para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em sua esfera federativa, bem como, pode-se afirmar, também, que lhe é vinculado observar a legalidade; a legitimidade; a economicidade; a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas (art. 70 da C.F.). Todas essas competências em apoio às exercidas pelos Tribunais de Contas.

O art. 74 da C.F. estabelece a finalidade do Controle Interno, bem como a obrigação de dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, de qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomarem conhecimento.

Deve-se observar, também, que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ampliou o escopo das competências fiscalizatórias dos sistemas de **Controle Interno**, conforme disposições insertas no artigo 59 e incisos.

Dessa forma, visando o aperfeiçoamento da atuação do controle do município, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno com o objetivo de evitá-las no decurso do próximo exercício.

Assim, na conclusão deste Relatório, acompanhando a sugestão do Corpo Instrutivo e do douto Ministério Público Especial, incluirei Comunicação ao chefe do órgão de Controle Interno para que tome ciência do exame realizado nas presentes Contas de Governo, a fim de adotar as providências que se fizerem necessárias para elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram essas medidas. Outrossim, o órgão de Controle Interno deverá pronunciar-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva, apresentando Certificado de Auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas.

V.3.1. – Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

Em relação às Determinações contidas na análise das Contas de Governo do exercício de 2019, visando 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 pelo Controle Interno, informando detalhadamente as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio das Contas referentes ao exercício anterior.

O Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, elaborado pelo Controle Interno foi encaminhado às fls. 1856/1883 informa, adequadamente, todas as ações e providências necessárias com o intuito de corrigir as Irregularidades, Impropriedades ou Ressalvas apontadas.

O referido relatório apresentou a seguinte situação, em relação às Determinações exaradas, por esta Corte de Contas, na última Prestação de Contas de Governo:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	12	75%
Cumprida parcialmente	4	25%
Total	16	100,00%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno – Modelo 22 – fls. 1856/1883.

V.3.2 – Certificado de Auditoria

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

No caso de emissão do Certificado de Auditoria pela Regularidade com Ressalvas ou Irregularidade das Contas, devem ser informadas as medidas adotadas, no âmbito do Controle Interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

O Certificado de Auditoria à fl. 1855, emitido pelo órgão central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do Município de Niterói.

V.4 – Transparência na Gestão Fiscal

Entendida como a produção e divulgação sistemática de informações, a Transparência da Gestão Fiscal é um dos pilares em que se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Para assegurar essa transparência, a Lei Complementar Federal nº 131/2009 acrescentou dispositivos à LRF, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, referentes à receita e à despesa, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como definiu prazos para a implantação.

Nesse sentido, o Decreto Federal nº 7.185/2010 estabeleceu normas para regulamentar a transparência dos dados públicos de todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e DF), exigida pela Lei Complementar Federal nº 131/2009. Logo, aplica-se aos entes jurisdicionados tanto a exigência de transparência trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, alterada pela Lei Complementar Federal nº 131/2009, quanto as regulamentações dispostas no supracitado Decreto.

Em 16/05/2011, entrou em vigor a Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, visando regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país. A lei vale para os todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para Tribunais de Contas e Ministério Público.

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Niterói (<http://niteroi.rj.gov.br>), o Ministério Público Especial informa ter constatado que encontra-se disponibilizado no portal da transparência o relatório analítico e o respectivo parecer prévio desta Corte (contas de governo relativas aos exercícios financeiros de 2014 a 2019), desacompanhados da documentação constitutiva das respectivas Prestações de Contas, de maneira que o município não está atendendo, portanto, ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, razão pela qual propõe que o fato seja tratado como Improriedade acompanhada de Determinação.

Com a devida vênia, discordo do posicionamento do Parquet de Contas, uma vez que verifica-se, em consulta ao portal de transparência do município, a disponibilização de documentação em conformidade com o estabelecido no art. 48 da LRF.

VI – CONCLUSÃO E VOTO

Diante do exposto e,

Considerando, com fulcro no artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as Contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a apreciação final da Câmara Municipal;

Considerando que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas 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 pendem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal n.º 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 dos municípios jurisdicionados;

Considerando que as Contas de Governo do Prefeito, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do município e das demonstrações de natureza contábil foram elaboradas com observância das disposições legais pertinentes, exceto pelas ressalvas apontadas adiante;

Considerando que a abertura de Créditos Suplementares ou Especiais atendeu a prévia autorização legislativa e com indicação dos recursos correspondentes, em observância ao inciso V, artigo 167 da Constituição Federal;

Considerando que foi constatada a observância do limite da Dívida Pública do município aos termos da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal, c/c a Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que o município apresentou o equilíbrio financeiro das contas, em atendimento ao §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que o Poder Executivo cumpriu o disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

Considerando que os gastos com Pessoal do Executivo alcançaram, no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020, os percentuais de **38,92%**, **39,17%** e **41,31%**, respectivamente, da Receita Corrente Líquida, respeitando o limite de **54%** estabelecido na alínea “b”, inciso III, do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que o valor aplicado pelo município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde a **30,05%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **acima** do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

Considerando que o município aplicou **99,07%** na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico em efetivo exercício de suas atividades, sendo obedecido, portanto, o limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB conforme previsto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07;

Considerando que o município utilizou, no exercício de 2020, **96,80%** dos recursos recebidos do FUNDEB, cumprindo o percentual mínimo de 95% conforme disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07;

Considerando que o valor aplicado pelo município em Ações e Serviços Públicos de Saúde corresponde a **16,64%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **acima** do limite mínimo de 15% estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 141/12;

Considerando que foi respeitado o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no art. 29-A da Constituição Federal;

Considerando que foi constatada a correta aplicação dos Recursos dos royalties, em observância ao artigo 8º da Lei n.º 7.990/89;

Considerando, ainda, que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas do Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal, referentes ao exercício de 2020;

Diante do exposto e examinado no presente processo, considero as Ressalvas que proponho a seguir adequadas, tendo em vista que as Determinações contemplam providências necessárias à correção dos fatos ressaltados, manifestando-me, desse modo, em **DESACORDO** com o Ministério Público Especial - MPE e com o Corpo Instrutivo, sendo minhas divergências:

Em relação ao Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial - MPE:

- ✓ A principal divergência com o Corpo Instrutivo e o MPE está na proposta, de mérito de julgamento, pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas do Governo, em face da realização de despesas no montante de R\$ 571.791,33 sem haver dotação orçamentária para se proceder ao seu empenhamento, cuja discordância expus no subitem III.4 deste Relatório;
- ✓ Em face da divergência anterior, discordo da Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão proferida no presente processo;
- ✓ Por prudência, incluirei alerta na Comunicação ao atual Prefeito para que elabore um plano de modo que mantenha o equilíbrio orçamentário e financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ Entendo que o Prefeito, responsável pela presente Prestação de Contas de Governo deve ser cientificado da decisão Plenária;

- ✓ Em face da inclusão de item em meu Voto para a comunicação ao Presidente da Câmara Municipal de Niterói, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio;
- ✓ Em face da inclusão de item em meu Voto para o Arquivamento do presente processo, após as providências consignadas no art. 14 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

Em relação ao Corpo Instrutivo:

- ✓ Entendo pertinente a proposta de Determinação à SGE sugerida pelo Ministério Público Especial, substituindo por Ciência, que incluirei no meu Voto conforme evidenciei no subitem III.5.6 deste Relatório.

Em relação ao Ministério Público Especial:

- ✓ Não entendo pertinente a inclusão da Improriedade nº 14, proposta pelo Ministério Público Especial;

Dessa forma e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Governo do Município de Niterói, relativas ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Rodrigo Neves Barreto, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO:**

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA N.º 1

O município realizou despesas no montante de R\$571.791,33 sem haver dotação orçamentária para se proceder ao seu empenhamento, caracterizando, dessa forma, a ocorrência de despesas sem autorização legislativa, em desacordo com o previsto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO N.º 1

Abster-se de realizar despesas que extrapolem os créditos orçamentários ou adicionais, em cumprimento ao preconizado no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

RESSALVA N.º 2

O município não cumpriu, integralmente, os requisitos essenciais da responsabilidade na Gestão Fiscal pela instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional.

DETERMINAÇÃO N.º 2

Implementar ações visando à adoção de procedimentos e à estruturação da gestão dos impostos municipais para sua instituição, previsão e efetiva arrecadação, requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, e o pleno atendimento do art. 11 da Lei Complementar Federal nº 101/00, conforme detalhamento nos processos TCE RJ nº 224.526-8/20 (ISS) e nº 224.589-0/20 (IPTU e ITBI).

RESSALVA N.º 3

Quanto às inconsistências verificadas na elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro, uma vez que os resultados registrados não guardam paridade entre si.

DETERMINAÇÃO N.º 3

Observar o correto registro dos saldos do superavit/deficit financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16.

RESSALVA N.º 4

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um deficit

previdenciário de R\$16.616.334,65, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N.º 4

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98.

RESSALVA N.º 5

A despesa a seguir, classificada na Função 12 – Educação, não foi considerada no cálculo do limite dos gastos com a Educação, por não pertencer ao exercício de 2020, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
05/11/2020	502	Termo de Reconhecimento de Dívida referente ao realinhamento dos preços da obra da E.M. Antineia Silveira Miranda (contrato n 50/2014 - termo aditivo n 23/2018) no período de 19/novembro/2014 a 19/novembro de 2017, conforme despacho do Depto. de Su	RIVALL ENGENHARIA LTDA	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	113.560,02	113.560,02

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 2267/2277.

DETERMINAÇÃO N.º 5

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na Função 12 – Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00.

RESSALVA N.º 6

O município cumpriu parcialmente as regras estabelecidas no §5º do artigo 69 da Lei Federal n.º 9.394, de 20.12.1996 – LDB, no que tange à abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, para o repasse dos 25% da receita resultante de impostos e transferências de impostos, a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, ao órgão responsável pela educação, bem como no que tange ao cumprimento dos prazos para transferência dos recursos arrecadados.

DETERMINAÇÃO N.º 6

Cumprir integralmente as regras estabelecidas no §5º do artigo 69 da Lei Federal nº 9.394, de 20.12.1996 – LDB.

RESSALVA N.º 7

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superavit financeiro do Fundeb, não foi efetuada no 1º trimestre de 2020, em desacordo com o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei 11.494/07.

DETERMINAÇÃO N.º 7

Observar o disposto no §3º do artigo 25 da Lei nº 14.113/20 no tocante à abertura do crédito adicional tendo como fonte o superavit financeiro do Fundeb.

RESSALVA N.º 8

A despesa a seguir, classificada na Função 10 – Saúde, não foi considerada no cálculo do limite dos gastos com a Saúde, por não pertencer ao exercício de 2020, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
13/03/2020	337	Repasso referente ao pagamento da 3ª medição dos Serviços realizados durante o mês de Setembro de 2019 dos Ambientes do Laboratório Miguelote Vianna e de algumas intervenções na Policlínica Sérgio Arouca-Niterói-RJ. Nota técnica nº 0743/2018/CONTROLE,	EMPRESA MUN. DE MORADIA, URBANIZAÇÃO E SAN-EMUSA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	81.420,64	81.420,64	81.420,64

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 2278/2299.

DETERMINAÇÃO N.º 8

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na Função 10 – Saúde, em atendimento ao artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

RESSALVA N.º 9

As despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por estarem em desacordo com os artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor Empenhado – R\$	Valor Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
30/01/2020	66	SOLICITACAO DE COMPRAS REFERENTE AO PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA COM A PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. ESTA SOLICITACAO NAO ESTA ATRELADA A NENHUM CONTRATO POR SE TRATAR DE PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA. Proc. 200007904/2019 TIPO DE COM	MINISTERIO DA FAZENDA (RECEITA FEDERAL)	Administração Geral	ORDINÁRIOS	53.944,88	53.944,88	53.944,88
14/02/2020	205	SOLICITACAO DE COMPRAS REFERENTE AO PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA COM A PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. ESTA SOLICITACAO NAO ESTA ATRELADA A NENHUM CONTRATO POR SE TRATAR DE PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA. Proc. 200007904/2019 TIPO DE COM	MINISTERIO DA FAZENDA (RECEITA FEDERAL)	Administração Geral	ORDINÁRIOS	162.934,83	162.934,83	162.934,83
TOTAL						216.879,71	216.879,71	216.879,71

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 2278/2299.

DETERMINAÇÃO N.º 9

Observar a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

RESSALVA N.º 10

Divergência no valor de R\$ 77.783.350,21, entre as disponibilidades financeiras registradas pela Contabilidade (R\$ 1.203.801.642,23) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$1.126.018.292,02).

DETERMINAÇÃO N.º 10

Observar o registro de todas as disponibilidades financeiras no SIGFIS, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

RESSALVA N.º 11

Divergência no valor de R\$ 198.823.211,15, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 233.280.677,63) e os evidenciados no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$432.103.388,78).

DETERMINAÇÃO N.º 11

o correto registro dos encargos e despesas compromissadas a pagar no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ no 248/08.

RESSALVA Nº 12

O Poder Executivo aplicou 21,50% dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e 64,50% na educação, não atendendo ao disposto no § 3º, artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13.

DETERMINAÇÃO Nº 12

Observar a correta aplicação dos recursos recebidos dos royalties do pré-sal, decorrentes da Lei Federal nº 12.858/13.

RESSALVA Nº 13

O Poder Executivo não aplicou os recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013, recebidos em 2018, na época devida, deixando de atender o disposto no § 3º, artigo 2º da referida Lei.

DETERMINAÇÃO Nº 13

Observar a correta aplicação dos recursos dos royalties, devendo ser aplicado o saldo residual de exercícios anteriores, sem prejuízo da aplicação dos recursos recebidos no exercício, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme estabelece o § 3º, artigo 2º da Lei nº 12.858/13.

RESSALVA Nº 14

O Município recolheu parcialmente as contribuições previdenciárias devidas ao Regime Próprio de Previdência Social no exercício de 2020. Deixaram de

ser recolhidos R\$22.001,75 (0,03% do total devido) das contribuições descontadas dos servidores.

DETERMINAÇÃO Nº 14

Realizar a transferência das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores ao RPPS, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime previdenciário municipal, conforme os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II da Lei Federal n.º 9.717/98.

RECOMENDAÇÃO

Atentar para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

II – Pela COMUNICAÇÃO, com base no §1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Niterói, para que:

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;

2 – Pronuncie-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este tribunal, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das contas, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de Governo;

III – Pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Niterói, com base no §1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência das **Determinações** e **Recomendação** apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas a ocorrência de fatos semelhantes, e, ainda seja alertado:

1 – Quanto ao fato de que, a partir das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, seja observada a nova regulamentação do FUNDEB estabelecida na Lei Federal n.º 14.113, de 25.12.2020, que entrou em vigor em 01.01.2021, revogando quase integralmente a Lei Federal n.º 14.494/07, com especial atenção aos artigos 25 e 26 da nova lei, que alteraram, respectivamente, o percentual e prazo de utilização de recursos do FUNDEB no exercício seguinte, e o percentual de aplicação mínima de remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

2 – Quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP não deve compor a base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal de que trata o art. 29-A da CF/88.

3 – Quanto ao fato de que, a partir 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, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

4 – Quanto ao fato de que, a partir das prestações de contas de governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, deverão ser consideradas as vedações impostas pelo art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89 (que veda a aplicação de recursos de royalties em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o

custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública) aplicam-se à todas as compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, quais sejam: Royalties Gerais – Lei Federal n.º 9.478/97, art.48; Royalties Excedentes – Lei 9.478/97, art.49; Royalties em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas – Lei Federal n.º 12.351/2010, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal n.º 9.478/97, art. 50.

5 – Elaborar um plano de modo a manter metas de resultado, receitas e despesas que conservem o equilíbrio orçamentário e financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal de modo a não prejudicar, nas futuras gestões, a continuidade dos serviços públicos, cientificando-o, desde já, de que o desequilíbrio financeiro no último ano de seu mandato, poderá ensejar este Tribunal a pronunciar-se pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas pelo não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IV – Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Niterói, com base no §1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que:

1 – Tome ciência da decisão Plenária desta Egrégia Corte de Contas quanto à emissão do Parecer Prévio das Contas do Governo do Município, relativas ao exercício de 2020, com o registro de que a íntegra dos autos encontra-se disponível na página do TCE-RJ na internet.

2 – Cientifique os Vereadores de que, a partir das Contas anuais de Gestão da Câmara, referente ao exercício de 2024, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por Fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

V – Pela **COMUNICAÇÃO** ao Sr. Rodrigo Neves Barreto, Prefeito Municipal de Niterói no exercício de 2020, com base no §1º, do artigo 26º do

Regimento Interno do TCE-RJ, para que tome ciência desta decisão.

VI- Pela **CIÊNCIA** à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE para que considere a pertinência de verificar o cumprimento das regras impostas pela EC nº 103/19, quanto à obrigatoriedade de, a partir de 13/11/2019 (data da publicação da referida EC), os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte, e os que possuem déficit atuarial a ser equacionado estabelecerem, até 01/03/2020, alíquota de contribuição que não seja inferior à da contribuição dos servidores da União (14%).

VII – Pelo **ARQUIVAMENTO**, após as providências consignadas no art. 14 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

GCS-3, em / /2021

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro-Substituto – Relator