



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ACÓRDÃO Nº 58920/2021-PLEN**

**1 - PROCESSO:** 210537-9/2021

**2 - NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

**3 - INTERESSADO:** ROGERIO MARTINS LISBOA

**4 - UNIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU

**5 - RELATOR :** CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

**6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** HENRIQUE CUNHA DE LIMA

**7 - ÓRGÃO DECISÓRIO:** Plenário

**8 - ACÓRDÃO:**

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

**09- ATA Nº:** 42

**10 - DATA DA SESSÃO:** 24 de novembro de 2021

**CHRISTIANO LACERDA GHUERREN**  
Relator

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
Presidente

**HENRIQUE CUNHA DE LIMA**  
Procurador-Geral de Contas



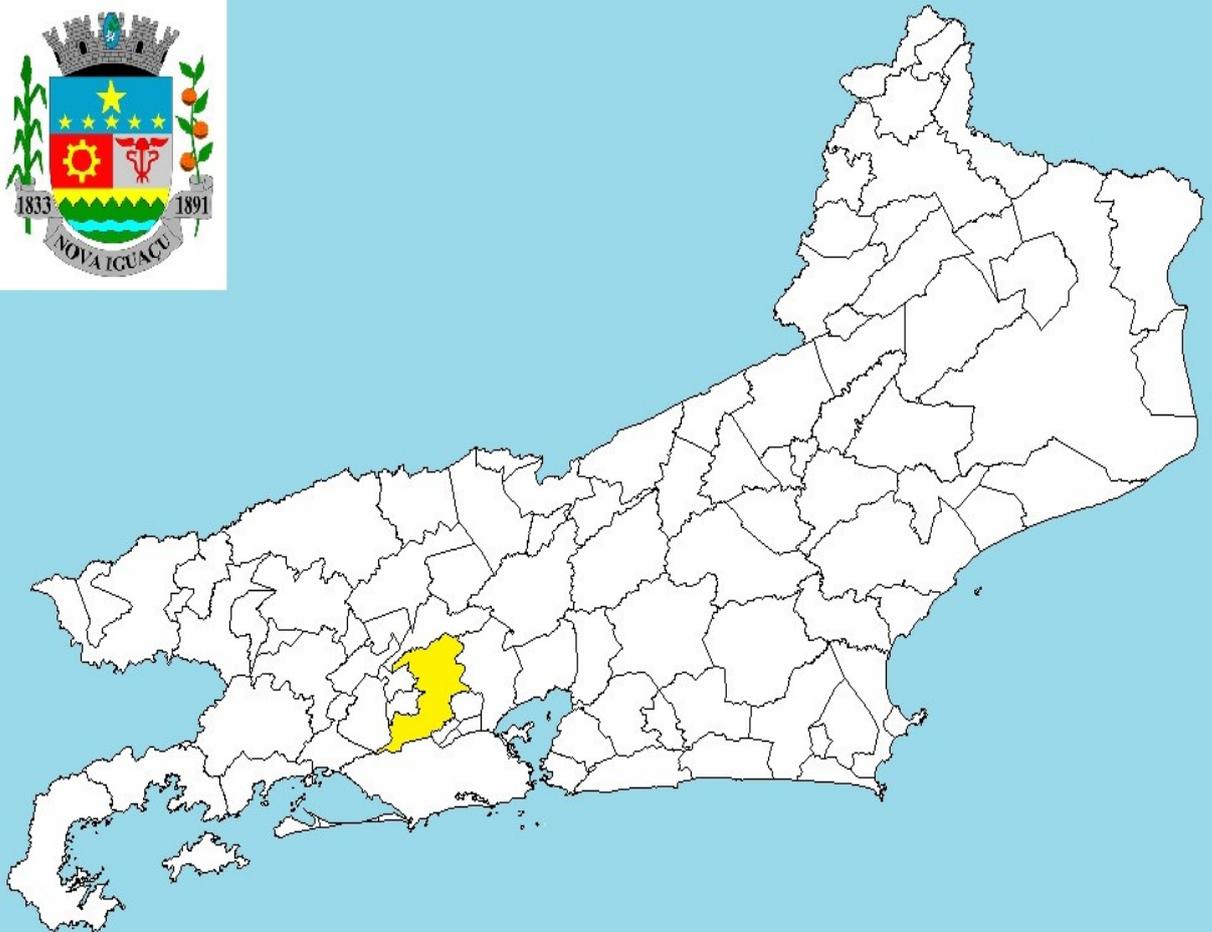
**Tribunal  
de Contas**  
Estado do Rio de Janeiro

**Prefeito**

**Rogério Martins Lisboa**

**Prestação de Contas de Governo do  
Município de Nova Iguaçu**

**Exercício 2020**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**VOTO GCS-3**

**PROCESSO : TCE-RJ Nº 210.537-9/21**  
**ORIGEM : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU**  
**ASSUNTO : PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020**  
**RESPONSÁVEL : ROGÉRIO MARTINS LISBOA**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO, COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA E ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO PARA CIÊNCIA E ALERTA. CIÊNCIA À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO/TCE-RJ. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA PARA CIÊNCIA DA DECISÃO. ARQUIVAMENTO.**

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Governo do Município de Nova Iguaçu, relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Rogério Martins Lisboa, 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 212.967-2/21 – que, em decisão monocrática de 14/05/2021, 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 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 Nova Iguaçu, relativas ao exercício de 2020, em face de 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, manifesta-se, no mérito, no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo, porém adiciona um subitem na Improriedade nº 3 sugerida pela instrução e, ainda, propõe Determinação à SGE.

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 02 de setembro de 2021 para vista do processo e apresentação de manifestação escrita por parte do jurisdicionado.

Em atendimento aos termos da referida decisão, o jurisdicionado apresentou, de forma tempestiva, por meio do sistema informatizado *e-TCERJ*, sua manifestação escrita 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 Nova Iguaçu, relativas ao exercício de 2020, em face das Irregularidades a seguir transcritas e das impropriedades apontadas, com Comunicações e Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão.

**IRREGULARIDADE N.º 01**

*Déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2020, término do mandato, culminou com o montante de R\$92.445.831,52, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.*

**IRREGULARIDADE N.º 02**

*Não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2020, uma insuficiência de caixa no montante de R\$92.012.100,33.*

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 Determinação à Improriedade nº 3 sugerida pela instrução e, ainda, propõe Determinação à SGE.

Finalmente, ressalto que, conforme previsto no artigo 123 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o presente processo foi incluído na Pauta Especial nº 421/2021, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro do dia 18/11/2021.

**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 transmudado 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 **22/04/2021**, portanto, de forma **tempestiva**, conforme prazo fixado no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 285/2018, uma vez que a Lei Orgânica não dispõe de forma diversa e a Sessão Legislativa de 2021 foi inaugurada em **23/02/2021**, conforme Declaração de Abertura da Sessão Legislativa à fl. 04.

### **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.

Constatou-se que **foram** encaminhadas as demonstrações contábeis consolidadas, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 285/18.

#### **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

### 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 4.884, de 20 de dezembro de 2019, estimando a receita no valor de **R\$1.628.500.169,33** e fixando a despesa em igual valor, conforme demonstrado às fls. 15/17 e 55/129.

#### II.1.1 – Autorizações para Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2020 do Município de Nova Iguaçu o Poder Executivo foi autorizado a abrir Créditos Suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de **40%** do total do Orçamento.

A Lei Orçamentária do município prevê exceções ao limite de 40% 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.

No que se refere à abertura de Créditos Adicionais Suplementares, deve-se alertar que o balizamento autorizado pela LOA para atender as despesas nas Funções de Educação, Saúde, Assistência Social e Previdência Social, as quais representam 62,29% da despesa fixada no orçamento, perfazendo um percentual que não se coaduna com os princípios que norteiam o bom planejamento. O percentual de autorização consignado na referida Lei para essas despesas (80%) demonstra grau de liberdade de movimentação das dotações orçamentárias que, se levados à efetiva utilização, resultarão em um orçamento totalmente descolado da LOA aprovada inicialmente.

Na conclusão deste Relatório incluirei Recomendação ao chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, foi autorizada a abertura de Créditos Adicionais Suplementares no valor de R\$ 651.400.067,73.

## 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\$ 448.798.310,35**, 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:

Em R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
ALTERAÇÕES	FONTE DE RECURSOS	Anulação	773.778.080,64
		Excesso - Outros	189.427.067,83
		Superávit	47.640.357,72
		Convênios	21.139.516,09
		Operações de Crédito	0,00
<b>(A) Total das Alterações</b>			<b>1.031.985.022,28</b>
(B) Créditos não considerados (Exceções previstas na LOA)			583.186.711,93
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>			<b>448.798.310,35</b>
(D) Limite autorizado na LOA			651.400.067,73
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do Limite = (C – D)</b>			<b>0,00</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 15/17 e 55/129 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 981/984.

Conforme Decreto nº 11.980, de 29/06/2020, durante o exercício foi aberto Crédito Extraordinário, no valor de R\$14.000.000,00. De acordo com declaração

firmada pelo Secretário Municipal de Planejamento, Administração e Gestão, não houve lei específica para sua abertura, tendo a Administração fundamentado sua autorização no artigo 10, inciso II da LOA (fls.135).

O valor de R\$ 14.000.000,00 não foi considerado na tabela anterior, tendo em vista que o Crédito Extraordinário não onera o limite fixado na LOA para a abertura de Créditos Adicionais.

### 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 de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais apresentada pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo elaborou, à fl. 1586, 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.3.3 – 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 - Superavit do Exercício Anterior	0,00
II - Receitas Arrecadadas	1.718.016.714,46
<b>III - Total das Receitas Disponíveis (I+II)</b>	<b>1.718.016.714,46</b>
IV - Despesas Empenhadas	1.721.561.655,36
V - Aporte Financeiro (extra orçamentário) ao Instituto de Previdência	5.806.804,78
<b>VI - Total das Despesas Realizadas (IV+V)</b>	<b>1.727.368.460,14</b>
<b>VII - Resultado Alcançado (III-VI)</b>	<b>-9.351.745,68</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019, processo TCE-RJ nº.211.085-1/20; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 336/337 e 384/386 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.338/339, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 438/441 e Balanço financeiro do RPPS – fls. 436/437.

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

*“Ao final do exercício, o município registrou um resultado negativo, já considerado todos os recursos disponíveis e todas as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais. Desse modo, é necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso, descumprindo, assim, as normas legais pertinentes.”*

Dessa forma, são demonstradas, a seguir, as alterações orçamentárias efetuadas pelo município, tendo como base as fontes de Recursos indicadas nos respectivos Decretos de abertura de Créditos Adicionais.

### **II.3.3.1 – Abertura de Créditos Adicionais por SUPERAVIT FINANCEIRO**

A análise quanto à comprovação da existência de superavit financeiro é realizada com base no Balanço Patrimonial do exercício anterior, de cada entidade que compõe a Administração Municipal em cujo crédito foi aberto, bem como verificando-se as respectivas fontes de recursos.

O art. 8º, parágrafo único da LRF determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que seja utilizado em exercício diverso em que ocorrer o ingresso.

Além deste comando legal, o inciso I do art. 50 da LRF também preceitua que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Desta forma, com o objetivo de verificar o cumprimento dos dispositivos acima transcritos, é necessário que haja demonstrativos contábeis, como o Balanço Patrimonial e balancetes, registrando o total do Ativo e do Passivo de cada entidade e de cada fonte informada, comprovando o Superavit Financeiro utilizado para a abertura dos Créditos Adicionais, em conformidade com o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

Deve-se ressaltar que a contabilização mais adequada de todos os fatos contábeis na Administração Pública permitirá a identificação das Fontes de Recursos utilizadas, garantindo, assim, o melhor acompanhamento e controle, caracterizando um instrumento essencial de transparência.

Objetivando verificar o cumprimento dos dispositivos legais, o quadro a seguir espelha, de forma resumida, os decretos de abertura de Créditos Adicionais, no valor total de **R\$47.640.357,72**, cuja Fonte de recurso indicada para abertura foi o *superavit financeiro* do exercício anterior, discriminados na relação de créditos adicionais com a Fonte Superávit Financeiro (quadro A4):

DECRETO Nº	VALOR	FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, Royalties, etc)	SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR)	Fls. do Arquivo
11.857	3.370.025,63	138 – Cessão Onerosa Pré-Sal	3.370.025,63	988 e 992/995
11.906	1.678.587,61	119 - FUNDEB	1.678.587,61	989 e 998/999
11.921	2.738.873,30	129 - FNAS	2.742.271,58	990 e 1000/1026
12.082	39.852.871,18	190- FINISA	39.852.871,18	991 e 1027/1034
<b>TOTAL</b>	<b>47.640.357,72</b>		<b>47.643.756,00</b>	

Fonte: Relação de Créditos Adicionais abertos com a Fonte "Superávit Financeiro" – Quadro A.4 – fls. 987 e Balancetes Comprobatórios "Quadro B" – fls. 988/1034.

Conforme demonstrado no quadro anterior, e em face do que dispõe o parágrafo único do art. 8º da LRF, constatou-se a apuração de superávit financeiro suficiente nas respectivas fontes de recursos, ficando comprovada, portanto, a **existência de recursos disponíveis** para abertura dos Créditos Adicionais, conforme disposto no art. 43, §1º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64, sendo **observado**, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

### II.3.3.2 – Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação

A abertura de Créditos Adicionais Suplementares e Especiais, tendo como indicação para fonte de recursos, aqueles provenientes do excesso de arrecadação, está amparada no art. 43, §1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64

Na verificação dos critérios legais para abertura de Créditos Adicionais tendo como indicação de fonte de recursos o excesso de arrecadação, desde que não seja verificado na Fonte ordinária de recursos, há que se considerar o disposto no art. 8º, parágrafo único da LRF, quanto à determinação de que os recursos

legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação.

Por sua vez, os Créditos Adicionais abertos com base em excesso de arrecadação na fonte Convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da fonte no ato da abertura do crédito. Conforme consta da relação de fls. 1.038, a abertura de créditos pela fonte Convênios totalizou R\$ 35.139.516,09.

Verifica-se, conforme evidenciado no quadro a seguir, que foram abertos créditos adicionais no montante de **R\$189.427.067,83**, sendo indicado como Fonte de recursos o excesso de arrecadação:

DECRETO Nº	VALOR	FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, Royalties, etc)	EXCESSO DE ARRECAÇÃO COMPROVADO NA FONTE
11.959	200.000,00	129 - Fundo Nacional de Assistência Social	Excesso de Arrecadação em conformidade com a Emenda Parlamentar nº 201937560016 do Ministério do Desenvolvimento Social, Agência Banco do Brasil 817 C/C 109235-9
11.976	1.495.000,00	155 - Fundo Estadual de Saúde	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei nº 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do Estado.
11.988	15.000.000,00	154 - SUS	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do Estado.
11.991	2.973.207,54	162 - Aux. Saúde/Assistência Inciso I	Recursos provenientes do auxílio financeiro proposto na Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020, de acordo com o Art 5º incisos I e II.
	16.170.171,42	199 - Outras fontes ordinárias Inciso II	
12.010	2.973.207,54	162 - Aux. Saúde/Assistência Inciso I	Recursos provenientes do auxílio financeiro proposto na Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020, de acordo com o Art 5º incisos I e II.
	16.170.171,42	199 - Outras fontes ordinárias Inciso II	
12.034	16.892.000,00	155 - Fundo Estadual de Saúde	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do Estado.
12.042	2.473.207,54	162 - Aux. Saúde/Assistência Inciso I	Recursos provenientes do auxílio financeiro proposto na Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020, de acordo com o Art 5º incisos I e II.
	6.510.000,00	199 - Outras fontes ordinárias Inciso II	
12.049	500.000,00	162 - Aux. Saúde/Assistência Inciso I	Recursos provenientes do auxílio financeiro proposto na Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020, de acordo com o Art 5º incisos I e II.
	9.660.171,42	199 - Outras Fontes Ordinárias Inciso II	
12.073	2.120.000,00	150 - SUS Vigilância em Saúde	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do SUS e Estado.
	10.000,00	154 - SUS	
	2.700.000,00	155 - Fundo Est. de Saúde	
12.075	500.000,00	162 - Aux. Saúde/Assistência Inciso I	Recursos provenientes do auxílio financeiro proposto na Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020, de acordo com o Art 5º incisos I e II.
	2.458.672,23		

DECRETO Nº	VALOR	FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, Royalties, etc)	EXCESSO DE ARRECAÇÃO COMPROVADO NA FONTE
	5.500.000,00	199 - Outras fontes ordinárias Inciso II	maio de 2020, de acordo com o Art 5º incisos I e II.
12.076	4.876.740,28	199 - Outras fontes ordinárias	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da Lei Aldir Blanc nº 14.017/2020, Fundo Nacional de Cultura, Agência Banco do Brasil nº 81-7 C/C 122.286-4.
12.081	10.618.460,00	199 - Outras fontes ordinárias Inciso II	Recursos provenientes do auxílio financeiro proposto na Lei Complementar 173 de 27 de maio de 2020, de acordo com o Art 5º inc. II.
12.097	9.500.000,00	155 - Fundo Estadual de Saúde	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do Estado.
12.101	6.500.000,00	154 - SUS	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do SUS.
12.113	5.020.708,44	199 - Outras fontes ordinárias	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da Medida Provisória 938/2020 Lei nº 14.041/2020, Apoio Financeiro da União.
12.117	5.000.000,00	149 - SUS Média e Alta Complexidade	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do SUS.
12.127	5.000.000,00	149 - SUS Média e Alta Complexidade	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do SUS.
12.145	10.110.000,00	155 - Fundo Estadual de Saúde	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do Estado.
12.151	25.000.000,00	155 - Fundo Estadual de Saúde	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do Estado.
12.153	3.495.350,00	155 - Fundo Estadual de Saúde	Excesso de Arrecadação conforme Art. 6º, Inc. III da Lei 4.884 de 20 de dezembro de 2019 – LOA 2020, oriundos da fonte de recurso do Estado.
<b>TOTAL</b>	<b>189.427.067,83</b>		

Fonte: Relação de Créditos Adicionais abertos com a Fonte "Excesso de Arrecadação" – Quadro A.5 – fls. 1.035/1.037.

Observou-se que nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação não foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, prevista no artigo 43, §3º da Lei Federal n.º 4.320/64.

Entretanto, constatou-se que dentre os Créditos Adicionais abertos, os decretos relacionados no quadro a seguir apresentam Fonte de Recurso Vinculada, **cujo excesso de fato ocorreu**, de acordo, portanto, com o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal:

DECRETO Nº	VALOR – R\$	FONTE UTILIZADA	EXCESSO DE ARRECAÇÃO COMPROVADO NA FONTE (R\$)
11.959	200.000,00	129	200.000,00
11.976	1.495.000,00	155	1.495.104,97
11.988	15.000.000,00	155	15.002.145,59
11.991	19.143.378,96	162 e 199	19.143.378,96
12.010	19.143.378,96	162 e 199	19.143.378,96
12.034	16.892.000,00	155	16.913.558,29
12.042	8.983.207,54	162 e 199	8.983.207,54
12.049	10.160.171,42	162 e 199	10.160.171,42
12.073	4.830.000,00	150	2.126.568,77
		154	47.115.430,00
		155	2.746.072,91
12.075	8.458.672,23	162 e 199	8.458.672,23
12.076	4.876.740,28	199	4.876.740,28
12.081	10.618.460,00	199	10.618.460,00
12.097	9.500.000,00	155	9.557.856,02
12.101	6.500.000,00	154	47.105.430,00
12.113	5.020.708,44	199	5.020.708,44
12.145	10.110.000,00	155	35.429.179,94
12.151	25.000.000,00	155	32.068.537,52
12.153	3.495.350,00	155	14.437.023,30
<b>TOTAL</b>	<b>179.427.067,83</b>		

Fonte: Relação de Créditos Adicionais abertos com a Fonte "Excesso de Arrecadação" – Quadro A.5 – fls. 1.035/1.037.

Observou-se que nos decretos de abertura de Créditos por Excesso de Arrecadação, no valor total de R\$10.000.000,00, foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, em conformidade com o previsto no artigo 43, §3º da Lei Federal n.º 4.320/64. Dessa forma, considera-se **atendido** o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, quando da abertura dos Créditos Adicionais.

DECRETO Nº	VALOR – R\$	FONTE UTILIZADA	EXCESSO DE ARRECAÇÃO COMPROVADO NA FONTE (R\$)
12.117	5.000.000,00	149	42.258.831,95
12.127	5.000.000,00	149	37.258.831,95
<b>TOTAL</b>	<b>10.000.000,00</b>		

Fonte: Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação" – Quadro A.5 – fls. 1.035/1.037 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 336/337 e 384/386, Anexo do Decreto nº 12.117/2020 – fls.310/311; e Anexo do Decreto nº 12.127/2020 – fls.312/313.

### II.3.3.3 – Abertura de Créditos Adicionais por Operações de Crédito

Conforme evidenciado no quadro a seguir, verificou-se que foram abertos Créditos Adicionais no montante de R\$ 18.000,000,00, sendo indicado como fonte de recursos Operações de Crédito:

Fls.	Decreto nº	Valor (R\$)
985	12.150	18.000.000,00
<b>TOTAL</b>		<b>18.000.000,00</b>

Fonte: Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 985 e Lei Autorizativa Específica – fls. 527.

Pelo demonstrado no quadro anterior, conclui-se que a abertura de Créditos Adicionais se encontra **dentro do limite** estabelecido na Lei n 4.887/2020, **de acordo** com o artigo 167 da Constituição Federal.

### II.3.3.4 – Créditos Adicionais Extraordinários Abertos

Durante o exercício foram abertos os seguintes Créditos Adicionais Extraordinários assim demonstrado:

DECRETO Nº	FLS.	VALOR (R\$)	CIÊNCIA DA CÂMARA
11.980	149	14.000.000,00	Ofício n.071/2020
<b>TOTAL</b>		<b>14.000.000,00</b>	

Fonte: fls. 149 e 160.

Foram apresentados elementos que comprovaram que a Câmara Municipal tomou ciência do Decreto nº 11.980/2020, que teve sua fundamentação autorizativa no disposto no artigo 44 da Lei Federal nº 4.320/64 onde foi definido que “os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.” Tal procedimento se faz necessário para que àquela Casa julgue a ação do Chefe do Poder Executivo, avaliando as circunstâncias e zelando para evitar excessos. Desta forma, consideramos que foi observado o disposto no artigo 44 da LF nº 4.320/64, respeitando assim o disposto no § 3º do artigo 167 c/c o artigo 62, ambos, da Constituição Federal.

### II.3.4 – 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\$ 1.918.707.110,97**, representando um acréscimo de **17,82%** em relação ao Orçamento inicial, conforme evidenciado a seguir:

Em R\$

DESCRIÇÃO		VALOR
<b>(A) ORÇAMENTO INICIAL</b>		<b>1.628.500.169,33</b>
<b>(B) Alterações:</b>		1.063.985.022,28
Créditos Extraordinários	14.000.000,00	
Créditos Suplementares	1.049.985.022,28	
Créditos Especiais	0,00	
<b>(C) Anulações de Dotações</b>		773.778.080,64
<b>(D) ORÇAMENTO FINAL APURADO (A + B - C)</b>		<b>1.918.707.110,97</b>
<b>(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64</b>		1.918.707.110,97
<b>(F) DIVERGÊNCIA ENTRE O ORÇAMENTO APURADO E OS REGISTROS CONTÁBEIS (D - E)</b>		<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 338/339, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 981/984 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 985.

O valor do orçamento final apurado não apresenta divergências com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

## III – ANÁLISE DOS RESULTADOS

### III.1 – Receita

#### III.1.1 – Previsão e Arrecadação

A receita arrecadada no exercício foi de **R\$ 1.900.936.297,67**, portanto, acima da previsão que era de **R\$ 1.628.500.169,33**, gerando, em consequência, uma variação negativa de **R\$ 272.436.128,34**, que representa um acréscimo de **16,73%** 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:

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2020				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
			R\$	Percentual
Receitas Correntes	1.383.536.163,00	1.641.807.734,32	258.271.571,32	18,67%
Receitas de Capital	126.724.395,80	129.400.982,13	2.676.586,33	2,11%
Receita Intraorçamentária	118.239.610,53	129.727.581,22	11.487.970,69	9,72%
<b>Total</b>	<b>1.628.500.169,33</b>	<b>1.900.936.297,67</b>	<b>272.436.128,34</b>	<b>16,73%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 336/337 e 384/386.

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

A Receita Arrecadada registrada no Balanço Orçamentário Consolidado, no valor de R\$ 1.900.936.297,67, 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 220.532-9/20 (ISS) e nº 220.543-8/20 (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 –, os de maior relevância merecem destaque nesta análise de Contas de Governo.

Nesse sentido, o único achado de auditoria que cabe ressaltar sobre a gestão do ISS neste município é sobre a fiscalização de ISS, visto que atribuída ao município a obrigação de instituir e arrecadar o tributo com eficiência (arts. 30, III e 37 da CF c/c art. 11 da LRF), surge para o ente o dever de buscar a maximização da efetiva arrecadação por meio de implementação de procedimentos fiscalizatórios nas atividades que tenham grande potencial de arrecadação e/ou que representem elevado risco de sonegação, com o menor custo possível para sua execução; não

mais se admitindo fiscalizações tributárias aleatórias e/ou desvinculadas da justiça fiscal.

Contudo, assim como para a maioria dos Municípios fluminenses, evidenciou-se, ainda, que não foram solucionadas várias questões referentes à fiscalização do ISS tais como:

- inexistência de procedimentos de monitoramento da arrecadação do ISS para eleição de ações fiscais;
- inexistência de fiscalizações nos tomadores de serviços, na condição de responsáveis tributários, para averiguação da retenção do ISS;
- inexistência de lançamento de ISS dos cartórios domiciliados no Município, com base na movimentação econômica, culminando em perda de créditos pela decadência;
- inexistência de procedimentos fiscalizatórios com dados de movimentação bruta dos contribuintes de ISS junto às operadoras de cartões de crédito e débito.

### **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 revisão no município, em desrespeito ao no prazo máximo previsto para tal. Tal situação, além de trazer dúvidas quanto à justiça sobre os valores cobrados do imposto, também os torna passíveis de arguição de nulidade.

Ainda sobre a fiscalização de ITBI, identificou-se que inexistente procedimento regular de verificação da atividade preponderante do contribuinte quando do requerimento de imunidade de ITBI por incorporação do imóvel ao patrimônio de pessoa jurídica, o que pode ocasionar a perda do crédito tributário nos casos em que a condição para a fruição do benefício não é satisfeita.

### **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. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

## **III.2 – Despesas**

### **III.2.1 – Execução Orçamentária da Despesa**

As despesas realizadas no exercício de 2020 representaram **99,58%** dos créditos autorizados, resultando uma economia orçamentária de **R\$ 8.110.590,12**, conforme resumido a seguir:

<b>EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA</b>							
<b>Natureza</b>	<b>Inicial - R\$ (A)</b>	<b>Atualizada - R\$ (B)</b>	<b>Empenhada - R\$ (C)</b>	<b>Liquidada - R\$ (D)</b>	<b>Paga - R\$ (E)</b>	<b>Percentual empenhado (C/B)</b>	<b>Economia orçamentária (B-C)</b>
Total das despesas	1.628.500.169,33	1.918.707.110,97	1.910.596.520,85	1.901.674.883,91	1.880.274.767,74	99,58%	8.110.590,12

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 15/17 e 55/129, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 338/339 e Balanço Orçamentário - fls. 340/343.

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 n.º 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).

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	69.602.689,60	43.414.913,91	-	46.015.705,46	11.557.727,18	55.444.170,90
Restos a Pagar Não Processados	45.678.121,14	33.977.611,94	24.815.154,79	24.586.291,14	11.320.168,06	43.749.273,88
<b>Total</b>	<b>115.280.810,74</b>	<b>77.392.525,85</b>	<b>24.815.154,79</b>	<b>70.601.996,60</b>	<b>22.877.895,24</b>	<b>99.193.444,78</b>

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 340/343.

Nota 1: Não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal.

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\$99.193.444,78, sendo R\$55.444.170,90 de Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados e R\$43.749.273,88 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\$11.557.727,18, 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. 344/347 e 1039/1142), observa-se que os cancelamentos se referem a saldo de empenho estimativo de folha de pagamento, liquidado indevidamente, cancelamento de valor liquidado a maior, cancelamento de empenho estimativo para cobertura da contribuição ao regime geral de previdência, porém, posteriormente, foi obtido o parcelamento do débito junto à Receita Federal do Brasil (número 625393171), justificando dessa forma os referidos cancelamentos.

### III.3 – Resultado Orçamentário

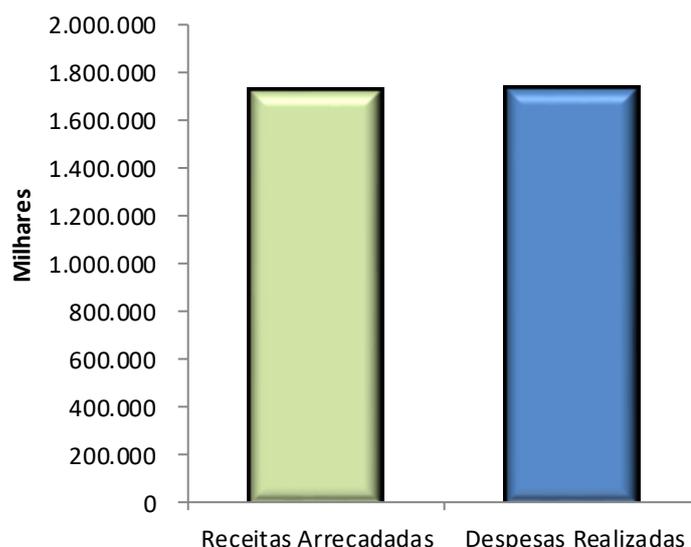
O Resultado Orçamentário representa a diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas no exercício, podendo, dessa forma, ocorrer um superavit ou um deficit orçamentário.

Da análise do Resultado Orçamentário, verificou-se que a Administração Municipal apresentou **deficit** de **R\$ 9.660.223,18** e, excluindo os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, este resultado reflete um **déficit** de **R\$ 3.544.940,90**, conforme apresentado no quadro a seguir:

Em R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	VALOR SEM O RPPS
Receitas Arrecadadas	1.900.936.297,67	182.919.583,21	1.718.016.714,46
Despesas Realizadas	1.910.596.520,85	189.034.865,49	1.721.561.655,36
<b>DEFICIT ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>-9.660.223,18</b>	<b>-6.115.282,28</b>	<b>-3.544.940,90</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 336/337 e 384/386 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 338/339 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 438/441.



### 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, o 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.

Na análise inicial dos elementos encaminhados, verificou-se que a Administração Municipal apresentou *deficit financeiro*, já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, à Câmara Municipal e aos recursos de convênios, conforme demonstrado a seguir:

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	163.705.622,22	2.077.845,53	326.681,68	27.315.731,04	133.985.363,97
Passivo financeiro	231.143.751,56	557.626,83	326.681,68	3.646.540,68	226.612.902,37
<b>DEFICIT Financeiro</b>	<b>-67.438.129,34</b>	<b>1.520.218,70</b>	<b>0,00</b>	<b>23.669.190,36</b>	<b>-92.627.538,40</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 349/353, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 432/434 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 423/426

Nota 1: foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 163.684.621,67) e confirmado no Balanço Financeiro.

Nota 2: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os dados do Balanço Orçamentário (saldo RPNP - R\$ 43.749.273,88 e saldo RPP e RPPL – R\$ 55.444.170,90), do Balanço Financeiro (RPs inscritos no exercício – R\$ 30.286.828,65), bem como os Depósitos de Diversas Origens – DDO's, compostos pelos valores das consignações (R\$ 94.438.451,89), Depósitos Não Judiciais (R\$ 7.008.394,90), e Serviços da Dívida (R\$ 216.631,34), evidenciados no anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado, às fls. 340/343, 348 e 364.

Conforme evidenciado no quadro anterior, conclui-se que **não foi alcançado o equilíbrio financeiro** necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, razão pelo qual 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 034.576-1/2021 e apresentados em razão da decisão monocrática de 02/09/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

**“Razões de Defesa:** Segundo o Jurisdicionado (fls.1.810/1.813), esta Corte de Contas apresenta o deficit de R\$92.627.538,20 como sendo do Município de Nova Iguaçu no exercício de 2020, fazendo a exclusão do superávit/déficit financeiro apresentado em Balanço Consolidado, dos saldos do Regime Próprio de Previdência e Câmara dos Vereadores, além do resultado financeiro da fonte específica de Convênios.

Assinala que, em conferência ao Passivo Financeiro apurado por este Tribunal, observou que houve uma diferença com os valores apresentados no Balanço Financeiro e Dívida Flutuante no total de R\$181.706,88.

Pontua que tal diferença pode ser explicada pelo destaque feito nos Demonstrativos Contábeis aos valores de Serviço da Dívida que tiveram valores inscritos em Restos a Pagar e que não foram considerados de forma correta por esta Corte em sua análise.

Enfatiza também ter observado a exclusão do efeito dos saldos do ativo e do passivo financeiros somente da Fonte Convênios, por se tratar de recursos vinculados. Ressalta, todavia, a existência de inúmeras fontes de recursos de mesma característica, como Fundeb, Salário Educação, SUS, FNAS, Royalties, Operações de Créditos com finalidade específica, Multas de Trânsito, Honorários Advocáticos dentre outras.

Ao apontar a necessidade da análise de disponibilidade por fonte de recursos, salienta que este entendimento está sendo reconhecido por esta Corte de Contas, conforme se depreende de seu relatório (alínea d), segundo o qual, vai ser aplicado nas prestações de contas de 2024, a serem apreciadas em 2025.

Ao ensejo de conclusão deste item, destaca que, ao se excluir somente a Fonte de Convênios, o que em particular ao município de Nova Iguaçu, foi desconsiderado um superávit na ordem de R\$23.669.190,36 resultante do ativo e passivo financeiro da Fonte Convênios.

Enfatiza que, segundo valores apresentados pelo próprio corpo instrutivo, em 2016 o Município apresentou um deficit na ordem de R\$ 455.867.832,89. No entanto, exercício após exercício, vem apresentando queda do valor do déficit, resultado do esforço fiscal realizado no Município ao longo dos quatro exercícios, como demonstrado a seguir:

Evolução dos Resultados					Esforço Fiscal
Gestão Anterior	Gestão Atual				
2016	2017	2018	2019	2020	2016 a 2020
- 455.867.832,89	- 318.979.970,70	- 227.801.322,84	- 79.242.627,43	- 68.776.641,16	387.091.191,73

Por todo o exposto, conclui que, embora o Município não tenha alcançado o pleno equilíbrio financeiro, conforme apontado na análise realizada pelo Tribunal de Contas, não se pode afirmar que o mesmo não observou o disposto no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, alega a Procuradora-Geral Adjunta de Nova Iguaçu – fls.1.802/1.803, que, em face do art.22, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro -LINDB, ainda que se entenda que a medida objetiva de cumprimento do parágrafo 1º, do art. 1º, da LRF é a existência de deficit consolidado ao fim do mandato, há de se entender razoável que tal critério seja interpretado e analisado à luz das circunstâncias fáticas que impediram o alcance do desejado equilíbrio fiscal e, por outra via, reconhecer o esforço empreendido pela gestão para manutenção da curva positiva de recuperação em montante

*substancial e consistente mesmo em um exercício no qual praticamente todas as atenções estavam voltadas para o controle da pandemia.*

**Análise:** *Em relação ao argumento de defesa segundo o qual o Passivo Financeiro apurado por esta Corte de Contas apresentou uma diferença com os valores do Balanço Financeiro e da Demonstração da Dívida Flutuante no total de R\$181.706,88, concordamos com os cálculos apresentados pelo Jurisdicionado, tendo em vista que no ajuste promovido no Passivo Financeiro na instrução de 23/07/2021, incluímos o Serviço da Dívida, o montante de R\$216.631,34, sem observar que parte de valor (R\$181.706,88) este já estaria contabilizado no saldo de Restos a Pagar do Balanço Orçamentário. Também deixamos de considerar R\$34.924,46 em Restos a Pagar Processados, relativos ao Serviço da Dívida, quando do cômputo dos valores do Balanço Financeiro.*

*No que se refere à tese defensiva no sentido de que foi desconsiderado um superavit na ordem de R\$23.669.190,36 resultante do ativo e passivo financeiro da Fonte Convênios, cumpre-nos trazer as considerações a seguir.*

*Segundo o Tribunal de Contas da União - TCU, o convênio<sup>1</sup>:*

*É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. (o grifo é nosso).*

*Segundo o TCU, o interessado em celebrar convênio deverá apresentar proposta de trabalho. Uma vez aceita, a proposta passa a denominar-se Plano de Trabalho, que é o documento por meio do qual o gestor define como o objeto do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria que será realizado.*

*Esse Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e à adequação aos objetivos do programa governamental e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador dos recursos.*

*Assim, com fundamento nas diretrizes apontadas pela Corte de Contas Federal, podemos concluir que o convênio é um acordo ou ajuste que disciplina a transferência de recursos financeiros de um ente da federação para órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, de outro, **cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.***

*Por outro lado, as receitas do Fundeb, Salário Educação, SUS, FNAS, Multas de Trânsito, embora tenham destinação específica, **não são destinadas a um objeto específico**, mas a despesas previstas na Lei Orçamentária Anual, propostas pelo Poder Executivo.*

*No Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) o emprego dos recursos*

---

<sup>1</sup> Fonte: Convênios e outros repasses. Tribunal de Contas da União - 4ª edição. Brasília: Secretaria de Controle Externo, 2013, p. 17.  
Disponível em:  
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC819253DD&inline=1>. Acesso em 23/09/2021.

*converge para a aplicação da Lei n.9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, que em seus artigos 70 e 71 dispõem sobre as despesas consideradas e não consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, cabe à Administração Municipal elaborar a proposta orçamentária, contratando o fornecimento de bens e serviços destinados a educação.*

*Por sua vez, o Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988; enquanto que as multas de trânsito, possuem destinação específica prevista em lei - toda a arrecadação deve ser aplicada exclusivamente em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito (art. 320 do Código de Trânsito). Embora esses recursos apresentem limitação na sua aplicação, é competência da Administração definir a alocação dos recursos em seu orçamento.*

*No que se refere aos Sistema Único de Saúde (SUS), os incisos VIII e X o art.15, da Lei n.8.080/1990 dispõem que compete aos Municípios a elaboração e atualização do plano de saúde, bem como, em seu âmbito administrativo, elaborar a proposta orçamentária do SUS, de conformidade com o plano de saúde.*

*Por fim, ao contrário do entendimento do Jurisdicionado, os royalties não são vinculados a nenhuma despesa. O artigo 8º da Lei nº 7.990, de 28.12.89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 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 (a Lei Federal nº 12.858/2013 dispõe sobre a aplicação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas áreas de saúde e educação, sem indicar a despesa específica; a Lei Federal n.º 13.885/19 deixou a critério do administrador público a opção de destinar 15% dos valores arrecadados decorrentes de royalties recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal nº 12.276/2010, alternativamente para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimento, o que não equivale a concluir que é um recurso vinculado).*

*Assim, é possível concluir que, ao contrário das receitas com destinação específica, em que ainda se vislumbra certa margem discricionária para o administrador público decidir como aplicar as rendas do Município, na transferência de recursos financeiros oriundos dos convênios, o ente conveniente fica vinculado à execução de programa, projeto, atividade ou evento pactuado, caracterizando sua estrita vinculação ao objeto pactuado.*

*Nesta toada, o entendimento do Jurisdicionado no sentido de que teria superávit na fonte convênios mostra-se manifestamente improcedente, uma vez que os recursos se destinam a realização do Plano de Trabalho – objeto do convênio.*

*Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à conta do órgão concedente.*

*Nesta toada, o suposto superávit de R\$23.669.190,36, resultante da diferença entre ativo e passivo financeiro da Fonte Convênios, apurado pelo Jurisdicionado, não se presta a saldar dívidas contraídas pelo Município de Nova Iguaçu.*

*Outrossim, visando uma melhor compreensão do atual cenário do Município de Nova Iguaçu, extraiu-se dos processos de Prestação de Contas de Governo*

*Municipal algumas informações referentes aos resultados obtidos, durante os exercícios de 2016 a 2020:*

RESULTADO DA ARRECADAÇÃO				
ARRECADAÇÃO DA RECEITA NOS EXERCÍCIOS DE 2016 A 2020				
Exercício	Previsão Inicial		Saldo	
			R\$	Percentual
2016	1.468.683.781,92	1.292.474.792,97	-176.208.988,95	-12,00%
2017	1.399.295.677,00	1.337.128.252,68	-62.167.424,32	-4,44%
2018	1.467.270.638,01	1.474.484.954,87	7.214.316,86	0,49%
2019	1.512.593.337,00	1.787.365.480,26	274.772.143,26	18,17%
2020	1.628.500.169,33	1.900.936.297,67	272.436.128,34	16,73%

Fonte: Prestação de Contas de Governo Municipal: 206.015-0/2017 (exercício de 2016); 214.118-8/2018 (exercício de 2017); 207.884-0/2019 (exercício de 2018); 211.085-1/2020 (exercício de 2019); e informação destes autos.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA				
Exercício	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Economia Orçamentária	
			R\$	Percentual
2016	1.518.932.666,30	1.435.520.266,70	83.412.399,60	5,49%
2017	1.460.794.017,01	1.415.601.639,24	45.192.377,77	3,09
2018	1.531.359.395,36	1.500.167.755,78	31.191.639,58	2,04
2019	1.720.913.483,22	1.693.375.530,77	27.537.952,45	1,60%
2020	1.918.707.110,97	1.910.596.520,85	8.110.590,12	0,42%

Fonte: Prestação de Contas de Governo Municipal: 206.015-0/2017 (exercício de 2016); 214.118-8/2018 (exercício de 2017); 207.884-0/2019 (exercício de 2018); 211.085-1/2020 (exercício de 2019); e informação destes autos.

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO					
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO NOS EXERCÍCIOS DE 2016 A 2020					
Exercício	2016	2017	2018	2019	2020
Receitas Arrecadadas	1.163.371.690,71	1.183.644.357,49	1.311.432.888,44	1.595.240.744,78	1.718.016.714,46
Despesas Realizadas	1.313.830.026,52	1.222.085.924,90	1.325.558.952,75	1.494.972.216,01	1.721.561.655,36
Superávit/Déficit Orçamentário	<b>-150.458.335,81</b>	<b>-38.441.567,41</b>	<b>-14.126.064,31</b>	<b>100.268.528,77</b>	<b>-3.544.940,90</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo Municipal: 206.015-0/2017 (exercício de 2016); 214.118-8/2018 (exercício de 2017); 207.884-0/2019 (exercício de 2018); 211.085-1/2020 (exercício de 2019); e informação destes autos.

**Nota 1:** Valores excluídos os montantes do RPPS.

*Dos quadros acima, observa-se:*

- Aumento de arrecadação de R\$608.461.504,70 (47,08%) ao se comparar a receita arrecadada em 2020 (R\$1.900.936.297,67) com a arrecadada em 2016 (R\$1.292.474.792,97) – último ano de mandato do antigo gestor;

- Aumento de arrecadação de R\$563.808.044,99 (42,17%) ao se comparar a receita arrecadada em 2020 (R\$1.900.936.298,67) com a arrecadada em 2017 (R\$1.337.128.252,68) – primeiro ano de mandato do gestor responsável pelas contas de 2020;

- Economia orçamentária em todos os exercícios;

- Deficit orçamentário nos exercícios de 2017, 2018 e 2020;

- Diminuição do deficit financeiro encontrado em 2016 em 79,72% ao final do exercício de 2020;

*Entende-se as considerações e as conjunturas econômicas pela qual o Município vem passando, contudo, os valores contabilizados refletem o déficit financeiro, indicando a inobservância ao § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º*

101/00, não sendo de competência do corpo instrutivo o juízo de valor quanto às justificativas apresentadas pelo jurisdicionado, mas somente quanto aos critérios técnicos encontrados nos autos.

No que tange ao argumento de que circunstâncias fáticas que impediram o alcance do desejado equilíbrio fiscal impediram o alcance do desejado equilíbrio fiscal, o Jurisdicionado apresenta argumentação teórica, desacompanhada de qualquer elemento dando convicção da verdade dos fatos. Isso porque não se reporta à situação fática, isto é, em que medida a pandemia influenciou no déficit ora apurado.

Segundo o Jurisdicionado, a análise de disponibilidade por fonte de recursos se faz necessária, sendo inclusive reconhecida por esta Corte de Contas, objeto de comunicação constante de seu relatório (alínea d), nas prestações de contas de 2024, a serem apreciadas em 2025. Contudo, o argumento mostra-se manifestamente inadmissível. A segurança jurídica exige do Tribunal de Contas que suas decisões possam ser minimamente previstas e conhecidas pelos jurisdicionados. Dessa forma, a aplicação da nova metodologia de apuração das disponibilidades financeiras não pode ser automática, quando envolvidos direitos de outros gestores públicos, encontrando-se solução que resguarde comportamentos até então praticados em conformidade com o ordenamento jurídico.

Em face do exposto, será procedido o reexame do resultado do superavit/déficit financeiro (§1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)).

## RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

(...)

A seguir demonstra-se o resultado do déficit financeiro:

<b>APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO</b>					
<b>Descrição</b>	<b>Consolidado (A)</b>	<b>Regime Próprio de Previdência (B)</b>	<b>Câmara Municipal (C)</b>	<b>Convênios (D)</b>	<b>Valor considerado (E) = (A-B-C-D)</b>
<i>Ativo financeiro</i>	163.705.622,22	2.077.845,53	326.681,68	27.315.731,04	133.985.363,97
<i>Passivo financeiro</i>	230.962.044,68	557.626,83	326.681,68	3.646.540,68	226.431.195,49
<b>Déficit Financeiro</b>	<b>-67.256.422,46</b>	<b>1.520.218,70</b>	<b>0,00</b>	<b>23.669.190,36</b>	<b>-92.445.831,52</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 349/353, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 432/434 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 423/426.

Nota 1: foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 163.684.621,67) e confirmado no Balanço Financeiro.

Nota 2: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os dados do Balanço Orçamentário (saldo RPNP - R\$ 43.749.273,88 e saldo RPP e RPNPL - R\$ 55.444.170,90), do Balanço Financeiro (RPs inscritos no exercício - R\$ 30.286.828,65 e Serviços da Dívida a Pagar - Processados - R\$34.924,46), bem como os Depósitos de Diversas Origens - DDO's, compostos pelos valores das consignações (R\$ 94.438.451,89) e Depósitos Não Judiciais (R\$ 7.008.394,90), evidenciados no anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado, às fls. 340/343, 348 e 364.

Importa destacar, ainda, que o **déficit** 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 tocante ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício, apesar do mesmo inicialmente estar consoante com o resultado apurado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes às fls. 352, não serão apresentados os seus dados, em razão dos ajustes promovidos no passivo financeiro, conforme especificados nas notas do quadro anterior.

*Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de NOVA IGUAÇU não alcançou o equilíbrio financeiro no final do mandato, não sendo observado o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.*

*Destaca-se que foi emitido alerta nas Prestações de Contas de Governo dos exercícios anteriores, 2017, 2018 e 2019, informando ao Gestor que, persistindo a situação de reiterados déficits até o final de seu mandato, o Tribunal se pronunciará pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas.*

*Desta forma, este item constará na conclusão do presente relatório como Irregularidade e Determinação n.º 1.*

*Faz-se ainda necessário emitir um alerta ao atual gestor para que tome ciência do déficit financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar nos próximos exercícios pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas. Desta forma, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela LRF, de forma a não prejudicar futuros gestores.*

*Adiante, apresenta-se a evolução do resultado do déficit financeiro do Município:*

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2016	2017	2018	2019	2020
-455.867.832,89	-318.979.970,70	-227.801.322,84	-79.242.627,43	-92.445.831,52

Fonte: prestação de contas de governo de 2019 – processo TCE-RJ n.º 211.085-1/20 e quadro anterior.

**Conclusão:** *Dessa forma, a referida irregularidade será mantida na conclusão deste relatório.”*

O douto Ministério Público Especial – MPE concordou com a sugestão do Corpo Instrutivo.

Com as devidas vêniãs ao Corpo Instrutivo e ao Ministério Público de Contas, possuo entendimento diverso a respeito da presente irregularidade.

Observo que o Prefeito responsável pelas presentes Contas herdou um vultoso déficit financeiro de mais de R\$ 455 milhões e conseguiu reduzir este déficit para cerca de R\$ 92,4 milhões no último exercício de seu mandato. Em que pese se tratar de um valor nominalmente considerável, este montante corresponde a 4,86% da arrecadação do município no exercício de 2020 e representa uma redução do deficit herdado da gestão anterior da ordem de significativos 79,7%.

Neste sentido, para afastar a irregularidade, haveria a necessidade de um esforço fiscal da ordem de 4,86% da arrecadação para zerar o deficit financeiro. Contudo, considero temerário exigir tal esforço da gestão municipal em um ano

marcado pelo combate a pandemia do Covid-19, com os desafios sanitários e administrativos delas decorrentes.

Registro ainda que, nos três exercícios financeiros anteriores, 2017, 2018 e 2019, as reduções dos deficit financeiros apurados foram de R\$136,89 milhões, R\$91,18 milhões e R\$148,56 milhões, respectivamente, demonstrando que a administração estava reduzindo o deficit de forma consistente a cada exercício e que, mantida este ritmo e as condições observadas, seria possível zerar o deficit financeiro de R\$ 79,24 milhões observado ao final de 2019.

Diante do exposto, considero que não há clara caracterização de irresponsabilidade na gestão fiscal que afete o equilíbrio das contas públicas em descumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 1º da LRF.

Assim, julgo pertinente trazer o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657/1942, com redação dada pela Lei Federal nº 13.655/2018, em especial os §§ 1º e 2º (grifei):

*Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e **as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

*§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.*

*§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, **as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.***

*§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.*

Portanto, considerando as circunstâncias atenuantes do presente caso concreto, uma vez que houve a redução em 79,2% do déficit herdado da gestão anterior e a ocorrência de calamidade pública devido a pandemia da Covid-19, nos termos do art. 22 da LINDB, e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entendo apropriado consignar como Ressalva a Irregularidade em análise.

## 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\$6.115.282,28**, conforme demonstrativo a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	182.919.583,21
Despesas previdenciárias	189.034.865,49
<b>Deficit</b>	<b>-6.115.282,28</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 438/441.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

O *déficit* apurado demonstra que no exercício de 2020 não houve equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

A respeito do deficit verificado, o Ministério Público de Contas se manifestou:

*Todavia, considerando que, no exercício de 2020, o RPPS municipal mantém a situação de regularidade de acordo com os critérios exigidos para fins de emissão do CRP, e ainda, em homenagem aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o descumprimento da Lei Federal nº9.717/98, neste caso concreto, não será reputado como irregularidade a ensejar a rejeição das contas, mas como item de impropriedade nas contas, nos termos propostos pela Instrução técnica*

Assim, acompanhando o Corpo Instrutivo e o *Parquet* de Contas, tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

### 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:

R\$

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	30.498.360,73	30.498.360,73	0,00
Patronal	60.452.749,23	60.452.749,23	0,00
<b>Total</b>	<b>90.951.109,96</b>	<b>90.951.109,96</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fls. 1.300/1.309.

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

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

### III.5.3 – Parcelamentos de débitos previdenciários junto ao RPPS

Demonstra-se no quadro a seguir, de forma resumida, o montante devido e os valores pagos no exercício, cujos dados foram extraídos do Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 26) enviado pelo jurisdicionado:

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
	30/11/2011	56.373.951,11	4.313.059,25	0	4.313.059,25
00584/2015	20/8/2015	3.874.367,73	998.858,52	998.858,52	0,00
00585/2015	20/8/2015	8.218.863,39	2.113.671,75	1.859.750,24	253.921,51
00623/2015	4/9/2015	2.183.171,14	627.639,90	426.520,26	201.119,64
00829/2015	18/11/2015	4.018.198,24	1.389.434,54	1.026.731,09	362.703,45
00148/2016	19/2/2016	8.514.234,24	3.048.879,58	2.367.385,52	681.494,06
00480/2017	3/5/2017	89.521.648,70	26.795.625,87	21.240.821,02	5.554.804,85
00147/2018	25/1/2018	62.377.881,42	17.781.612,40	12.293.821,82	5.487.790,58
00045/2019	17/1/2019	79.332.367,59	19.522.997,57	14.920.893,88	4.602.103,69
00123/2020	17/2/2020	96.149.858,24	17.165.796,77	15.236.928,98	1.928.867,79
<b>Total</b>		<b>410.564.541,80</b>	<b>93.757.576,15</b>	<b>70.371.711,33</b>	<b>23.385.864,82</b>

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) fls. 846.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se que o Poder Executivo **efetuou** os pagamentos, devidos no exercício, decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS.

Conforme relatado em Nota Explicativa, fls. 848, o município não possui parcelas em aberto referentes a pagamentos que deveriam ter sido realizados em 2020, ou seja, diversas parcelas dos acordos foram antecipadas, não havendo dessa forma valores a serem quitados em 2020. Tal fato pode ser comprovado no site do CADPREV, em consulta a acordos de parcelamentos, na aba "DIPR".

### 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).

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	41.185.608,55	41.185.608,55	0,00
Patronal	16.120.218,76	16.120.218,76	0,00
<b>Total</b>	<b>57.305.827,31</b>	<b>57.305.827,31</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 1310/1314

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. Ressalta-se, entretanto, que, segundo nota explicativa constante do Demonstrativo ora em análise, os débitos referentes aos meses de novembro e 13º salário de 2020 foram pagos no exercício de 2021, através de retenções realizadas no FPM, conforme previsão contida no art. 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.

### 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 (fls. 1372), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o Município de NOVA IGUAÇU encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 16/02/2021, com validade que se estende até 15/08/2021.

### **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. 849/913) referente ao Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.

Conforme evidenciado no relatório, o Município possui um **déficit atuarial** de **R\$2.749.069.035,28** (fls. 892). Diante disso, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (fls. 927) informando as medidas para o equacionamento do referido déficit, encontram-se previstas na Lei Municipal n. 4.330/2013 - Institui o Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Municipais de Nova Iguaçu e dá outras providências, alterada pela Lei Municipal 4.472/2015.

*“Art. 6º. Fica a Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu – PCNI autorizada a realizar aportes periódicos ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Iguaçu – PREVINI, para o equacionamento do déficit atuarial, conforme o resultado apontado pela avaliação atuarial, constante no Anexo I, parte integrante desta lei e será escalonado no prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos, com início no exercício financeiro de 2014 e término no exercício financeiro de 2048.*

*§ 1º O valor dos aportes periódicos será transferido a crédito para a conta de recursos previdenciários do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Iguaçu – PREVINI.*

*§ 2º Os aportes periódicos devidos poderão ser repassados mensal, bimestral, trimestral, quadrimestral, semestral ou anualmente, até o encerramento do exercício financeiro, a critério do ordenador de despesas, respeitando o valor previsto para o respectivo exercício, acrescidos da variação do INPC/IBGE no período ou por qualquer outro índice que vier a substituí-lo em caso de sua extinção.*

*§ 3º Em substituição aos aportes periódicos poderão ser aportados, mediante parecer favorável do Conselho de Administração e, lei específica, quaisquer outros bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para a constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, visando ao equacionamento do déficit atuarial, desde que estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios e a avaliação seja realizada por empresa especializada e legalmente habilitada.*

*§ 4º Qualquer despesa de manutenção ou guarda dos bens, direitos e demais ativos que forem transferidos ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Iguaçu – PREVINI será responsabilidade do Município até a realização de sua liquidez.*

*§5º A implantação do aporte periódico não desobriga o recolhimento das alíquotas dispostas no art. 9º;*

*§6º O equacionamento do déficit atuarial só poderá ter a sua forma alterada desde que a alteração seja, cumulativamente:*

- a) Recomendada por Nota Técnica Atuarial Específica;*
- b) Aprovada pela Diretoria Executiva;*
- c) Aprovada pelo Conselho de Administração;*
- d) Homologada por ato do Executivo Municipal.*

*(Artigo 6º da Lei nº 4.330 de 10 de dezembro de 2013 com redação pela Lei n.º 4.472/2015).*

O *Parquet* de Contas concorda com Corpo Instrutivo, porém 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%).

Diante do exposto e examinado, considero que foram adotadas medidas por parte do Poder Executivo Municipal para a implementação de plano de amortização para o equacionamento do déficit apurado, manifestando-me, desse modo, de acordo com o Corpo Instrutivo e, quanto a Determinação proposta pelo *Parquet* de Contas, substituirei por Ciência à SGE.

Adicionalmente, o Poder Executivo encaminhou **declaração** (fls. 914), atestando a inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos e a inexistência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime.

## 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 – R\$	506.008.540,90	574.654.748,70	595.424.794,30	659.409.557,00
Valor da dívida consolidada líquida – R\$	380.627.426,60	448.247.834,70	484.016.788,30	575.176.534,70
<b>% da dívida consolidada líquida s/ a RCL</b>	<b>23,80%</b>	<b>27,22%</b>	<b>27,67%</b>	<b>34,75%</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.085-1/20 e processo TCE-RJ n.º 202.849-2/2021, RGF – 3º quadrimestre de 2020.

Nota: Os dados do 3º Quadrimestre de 2019 constam do Anexo 2 do RGF encaminhado em 14/06/2021.

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\$108.189.809,50**, que corresponde a **6,54%** da Receita Corrente Líquida, que foi de R\$1.655.075.421,95, tendo **cumprido**, portanto, o limite de 16% estipulado no artigo 7º da Resolução do SF n.º 43/2001.

Entretanto, na análise inicial dos documentos apresentados, observou-se que a referida Operação de Crédito foi realizada em 09/09/2020, consoante Contrato nº538.771-DVº:21, às fls. 488/524, autorizada pela Lei Municipal n.º 4.887, de 05 de março de 2020 (fls.527), contrariando o disposto no artigo 15 da Resolução do SF n.º 43/2001, que veda a contratação de operação de crédito nos últimos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual 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 034.576-1/2021 e apresentados em razão da Decisão Monocrática de 02/09/2021 que concedeu vista aos autos, a Instrução assim se pronunciou:

**Razões de Defesa:** Segundo o Secretário Municipal de Economia, Planejamento e Finanças de Nova Iguaçu (fls.1.814), embora a data de assinatura constante no contrato seja de 09/09/2020, o processo de contratação e toda averiguação dos requisitos legais culminaram com a autorização realizada pelo Ministério da Economia, via Secretaria Especial da Fazenda na data de 25/06/2020, conforme Ofício SEI nº 153269/2020/ME, caracterizando a exceção à regra do caput do art.15, objeto da Irregularidade apresentada.

**Análise:** O inciso II, do §1º, do Art. 15 da Resolução do Senado Federal n.º43/2001, incluído pela Resolução n.º40/2006, exceção a regra do caput, estabelecendo que são possíveis operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito desta Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo.

No caso concreto, foi encaminhada cópia do Ofício SEI nº 153269/2020/ME, relativo ao Processo n.º17944.101957/2020-77, comunicando que o Município de Nova Iguaçu cumpria, em 25/06/2020, os limites e condições para realizar a

*operação de crédito no âmbito do Programa FINISA, no valor de R\$54.000.000,00, fls. 1.820/1.821.*

*Também instrui as razões de defesa cópia da tela extraída do Sistema de Análise de Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Município – SADIPEM, onde se verifica que o pedido de operação de crédito, objeto do Processo n.º17944.101957/2020-77, foi deferido em 30/06/2020, fls. 1.822/1.823.*

*Assim, é possível constatar que a operação de crédito em comento, embora tenha sido firmada em 09/09/2020 (fls. 488/524), fora autorizada pelo Ministério da Economia (órgão sucessor do Ministério da Fazenda) em 30/06/2020, observando, desta forma, a norma de regência para a contratação de operações de créditos.*

**Conclusão:** *Dessa forma a referida irregularidade será **desconsiderada** na conclusão deste relatório.*

O douto Ministério Público Especial – MPE concordou com a sugestão do Corpo Instrutivo.

Diante do exposto e examinado, tendo em vista que a operação de crédito, embora tenha sido firmada em 09/09/2020 (fls. 488/524), fora autorizada pelo Ministério da Economia (órgão sucessor do Ministério da Fazenda) em 30/06/2020, observando, desta forma, a norma de regência para a contratação de operações de crédito, na conclusão deste Relatório desconsiderarei o fato como IRREGULARIDADE, na forma sugerida pelo Corpo Instrutivo e o douto *Parquet* de Contas.

#### **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\$
<b>A – Receitas de operações de crédito</b>	<b>108.189.809,50</b>
B – Despesas de capital	289.687.787,40
C – Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
<b>D – Despesa de capital líquida (B - C)</b>	<b>289.687.787,40</b>
<b>E – Resultado para apuração da Regra de Ouro (D - A)</b>	<b>181.497.977,90</b>

Fonte: Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2020 – processo TCE-RJ n.º 202.846-0/2021 – Doc. TCE/RJ n.014.591-7/2021.

### 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:

**Percentual da despesa com pessoal**

DESCRIÇÃO	2019			2020		
	1º QUADRI-MESTRE	2º QUADRI-MESTRE	3º QUADRI-MESTRE	1º QUADRI-MESTRE	2º QUADRI-MESTRE	3º QUADRI-MESTRE
PODER EXECUTIVO	49,69%	48,79%	42,20%	41,90%	42,19%	43,67%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º211.085-1/20, e processos TCE-RJ n.ºs 215.723-3/2020, 228.274-5/2020 e 202.849-2/2021 - 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 **41,90%**, **42,19%** e **43,67%**, 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.5.2 – Aumento das despesas com pessoal em final de mandato

O artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, alterado pela Lei Complementar Federal nº 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 declaração subscrita pelo Secretário Municipal de Economia, Planejamento e Gestão, apresentada às fls. 1337, não foram expedidos atos dessa natureza no período de 05/07 a 31/12/2020.

Dessa forma, e segundo a documentação apresentada, entende-se que não houve o descumprimento do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00, alterado pela Lei Complementar Federal n.º 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 diretrizes 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:

Em R\$

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
<b>I - Diretamente arrecadados</b>	<b>276.586.788,73</b>
IPTU	92.357.676,08
ITBI	16.892.729,84
ISS	120.649.587,40
IRRF	46.686.795,41
Outros Impostos	0,00
<b>II - Receita de transferência da União</b>	<b>66.769.995,13</b>
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	66.735.836,93
ITR	34.158,20
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
<b>III - Receita de transferência do Estado</b>	<b>233.574.998,92</b>
IPVA	41.366.376,09
ICMS + ICMS ecológico	186.966.928,47
IPI - Exportação	5.241.694,36
<b>IV - Dedução das contas de receitas</b>	<b>0,00</b>
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o FUNDEB)	0,00
<b>V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III-IV)</b>	<b>576.931.782,78</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 336/337 e 384/386.

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 nº 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	337.680.065,04
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	337.680.065,04
Diferença	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 332/335 e Relatório Educação Analítico – fls. 1.390/1.414.

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 99,34% 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. 1390/1414.

Nenhum ajuste foi efetuado, uma vez que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da educação.

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\$ 363.866.729,44**, considerando a despesa paga na educação, conforme consignado no quadro a seguir:

R\$

DESPESA COM EDUCAÇÃO – 2020		
Empenhada	Liquidada	Paga
370.466.258,07	364.927.728,52	363.866.729,44

Fonte: Quadro C.1 – fls. 538, QuadroC.2 – fls. 539 e Quadro C.3 – fls. 540.

### IV.5.3.3 – Apuração da aplicação mínima de 25%

Inicialmente, ressalta-se que a metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mudou neste exercício, na forma já alertada ao município 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 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**

<b>FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS</b>		
<b>Modalidades de Ensino</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Despesa Paga R\$</b>
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	65.857.321,07
Educação infantil	365 – Ensino infantil	3.205.018,91
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	0,00
	306 – Alimentação	6.769.575,98
	Demais subfunções	3.623.589,30
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		
<b>( a ) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos</b>		<b>79.455.505,26</b>
<b>FONTE DE RECURSOS: FUNDEB</b>		
<b>Descrição</b>	<b>Despesa Paga R\$</b>	
<b>( b ) Despesas realizadas com ensino da fonte FUNDEB</b>	<b>242.152.447,03</b>	
<b>APURAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO EM MDE</b>		
<b>( c ) Total das despesas com ensino ( a + b )</b>	<b>321.607.952,29</b>	
<b>( d ) Ganho de Recursos FUNDEB</b>	<b>184.457.476,25</b>	
<b>( e ) Total das despesas registradas como gasto em educação ( c - d )</b>	<b>137.150.476,04</b>	
<b>( f ) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)</b>	<b>0,00</b>	
<b>( g ) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores</b>	<b>0,00</b>	
<b>( h ) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( e - f - g )</b>	<b>137.150.476,04</b>	
<b>( i ) Receita resultante de impostos</b>	<b>576.931.782,78</b>	
<b>( j ) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)</b>	<b>23,77%</b>	

Fonte: Quadro C.3 e Demonstrativos Contábeis – fls.541, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.336/337, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 544, Relatório Analítico Educação – fls. 1.390/1.414 e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 573

Nota 1: As despesas com previdência básica correspondem ao somatório da subfunção previdência básica registrada na função 12 (R\$ 628.834,56) e subfunção previdência básica contabilizada na função 09 (R\$ 2.994.754,74).

Nota 2: (linha h): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$184.457.476,25 (transferência recebida R\$243.422.487,03 e contribuição R\$58.965.010,78).

Nota 3: Embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (fls. 544), 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.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se:

- O valor aplicado pelo Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde a **23,77%** do total da receita resultante de

impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **abaixo** do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal e no artigo 170 da Lei Orgânica do Município - LOM;

O não cumprimento da aplicação mínima estabelecida configuraria objeto de Irregularidade. Entretanto, o agravamento da pandemia do Covid-19 no país provocou diversas suspensões de atividades, incluindo as aulas presenciais em toda a rede municipal de ensino durante grande parte do exercício de 2020, interrupção de investimentos e manutenções diversas na área do ensino público, suspensão de fornecimento de merenda escolar, ou seja, ocorreu, conseqüentemente, queda no dispêndio público na Educação, prejudicando sobremaneira o atingimento do índice constitucional. Contudo, tal redução do gasto público deve ser entendida no sentido de preservação, e não desperdício, em virtude do necessário enfrentamento da pandemia em outras frentes que se fizeram e ainda se fazem necessárias com a urgência que o caso requer.

O Corpo Instrutivo manifesta-se no sentido de que, *in casu*, o não cumprimento do mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal possa ser excepcionalmente tratado como impropriedade.

O douto Ministério Público Especial - MPE concordou com a sugestão da Instrução, acrescentando que o valor de **R\$7.082.469,66** que deixou de ser aplicado em MDE no exercício de 2020, deverá ser aplicado pelo município no exercício de 2021, conforme determina o artigo 4º, §4º, da Lei Federal nº 7.348/85.

Com a devida vênia ao *Parquet* de Contas, como sabemos, o agravamento da pandemia do Covid-19 não ficou restrita ao exercício de 2020, tendo avançado para 2021 e sem previsão de término. Portanto, determinar agora que o valor não aplicado em MDE no exercício de 2020 seja aplicado no exercício de 2021, não me parece oportuno, tendo em vista que continuaram suspensas diversas atividades ligadas à Educação conforme evidenciei anteriormente.

Diante do exposto examinado, na conclusão deste Relatório acolherei a sugestão do Corpo Instrutivo e do *Parquet* de Contas, porém, substituirei o termo

Impropriedade por Ressalva, com Determinação para aplicação, até o término do mandato do Executivo, em 2024, do valor de R\$7.082.469,66, além do mínimo de 25% que deve ser aplicado nos exercícios em Educação.

Verificou-se nos Demonstrativos Contábeis apresentados, que o Município não aplica recursos em Ensino Médio – Subfunção 362. Logo, pode-se aferir que as despesas com a educação de jovens e adultos corresponde à educação básica, motivo pelo qual foi incluída 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. 1143 e 1144/1156, verifica-se que o Município cumpriu as regras estabelecidas no § 5º do artigo 69 da LDB.

#### **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\$243.422.487,03**, correspondente aos recursos repassados, acrescidos do valor das aplicações financeiras, conforme demonstrado no quadro a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB - 2020	
Natureza	Valor - R\$
Transferências Multigovernamentais	243.422.487,03
Aplicação Financeira	0,00
Complementação Financeira da União	0,00
<b>Total das Receitas do FUNDEB</b>	<b>243.422.487,03</b>

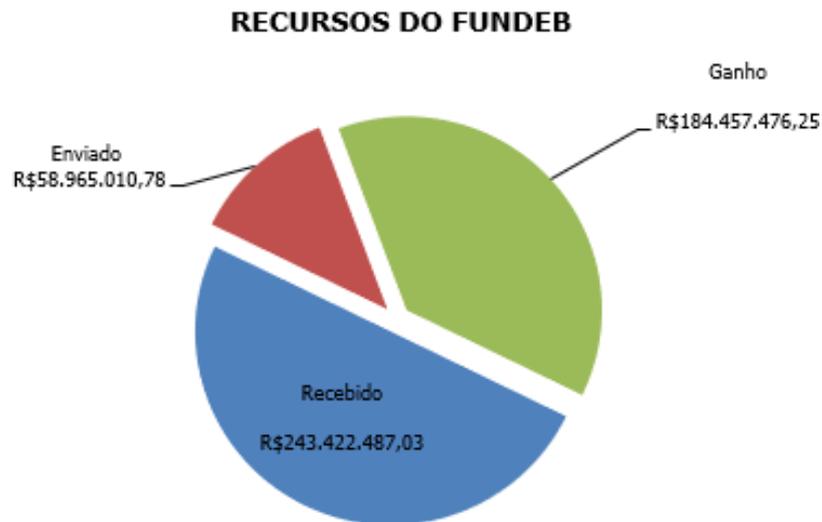
Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 336/337 e 384/386

#### 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 um GANHO de recursos na ordem de **R\$184.457.476,25**, como demonstrado a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das Transferências recebidas do FUNDEB	243.422.487,03
Valor da Contribuição efetuada pelo Município ao FUNDEB	58.965.010,78
<b>RESULTADO (Ganho de Recursos)</b>	<b>184.457.476,25</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 336/337 e 384/386



#### 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:

Em R\$

<b>PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO</b>	
( A ) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	210.140.604,50
( B ) Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
( C ) Cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
<b>( D ) TOTAL APURADO REF. AO PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO ( A – B – C )</b>	<b>210.140.604,50</b>
( E ) Recursos recebidos do FUNDEB	243.422.487,03
( F ) Aplicações financeiras do FUNDEB	0,00
( G ) Complementação de recursos da União	0,00
<b>( H ) TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB ( E + F + G )</b>	<b>243.422.487,03</b>
<b>( I ) PERCENTUAL DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO DO ENSINO BÁSICO (MÍNIMO 60,00% - ART. 22 DA LEI 11.494/07) ( D / H ) x 100</b>	<b>86,33%</b>

Fonte: Quadro D.1 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 336/337 e 384/386.

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 **86,33%** 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 211.085-1/20), sendo constatado que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2019, conforme balancete apresentado naquele processo, um DEFICIT FINANCEIRO de **R\$ 724.740,39**.

Contudo, no referido processo, foi registrado que o déficit financeiro para o exercício de 2020, apurado R\$724.740,39, não estava em consonância com o superávit financeiro registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 – **R\$1.678.587,61**, havendo indicativo do pagamento de despesas com recursos próprios.

Registra-se, ainda, que o valor de R\$1.678.587,61 foi utilizado no exercício de 2020, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme decreto n.º 11.906, de 27/03/2020, às fl. 564, de acordo, portanto, com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

#### 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:

<b>CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB</b>			
<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			243.422.487,03
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			0,00
<b>(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)</b>			<b>243.422.487,03</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		242.464.945,76	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		1.678.587,61	
(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	
<b>(H) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício (D - E - F -G)</b>			<b>240.786.358,15</b>
<b>(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)</b>			<b>98,92%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.336/337 e 384/386, Quadro C.1 – fls. 538, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 668, Relatório Analítico Educação – fls. 1.390/1.414 e prestação de contas de governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.085-1/20.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se que o município utilizou **98,92%** dos recursos do FUNDEB no exercício de 2020, restando 1,08% 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:

<b>RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO DE 2021</b>	
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>VALOR - R\$</b>
<b>Superavit Financeiro em 31/12/2019</b>	<b>1.678.587,61</b>
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2020	243.422.487,03
(+) Receita de Aplicação Financeira do FUNDEB de 2020	0,00
(+) 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
<b>= Total de Recursos Financeiros em 2020</b>	<b>245.101.074,64</b>
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2020	242.464.945,76
<b>= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2020</b>	<b>2.636.128,88</b>

Fonte: Prestação de contas de Governo de 2019 - processo TCE-RJ n.º 211.085-1/20, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 336/337, Quadro C.1 – fls.538, e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB – fls. 667.

O valor do *deficit* financeiro para o exercício de 2021, apurado no quadro anterior de R\$2.636.128,88, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 de R\$4.791.574,83, fls. 2260, apontando uma diferença no montante de R\$2.155.445,95. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

O saldo evidenciado pela Contabilidade da Prefeitura registra um valor superior ao apurado pela Instrução, cabendo registrar que o valor do *superávit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2021 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

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. 1278/1280) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo com conclusão pela **APROVAÇÃO, com ressalvas**.

#### 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, este 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 e efetivamente pagas no exercício, acrescidas dos restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa, devidamente comprovada 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	545.962.181,20
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	545.962.181,20
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 332/335 e Relatório Analítico Saúde – fls. 1.415/1.431.

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 **96,92%** 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. 1415/1431.

Foram identificadas nos históricos constantes do relatório extraído do sistema despesas no montante **R\$3.410.149,22** cujos objetos não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da Saúde, conforme evidenciado a seguir.

a) Gastos que não pertencem ao exercício de 2020, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 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 Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
02/01/2020	16	Referente ao contrato de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza e conservação da rede municipal de saúde. contrato: 006/semus/2018. referente a o período de 24/11 a 23/12 de 2019. processo: 2017/004604	Prime Admin e Servicos Eireli	Atenção Básica	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	R\$824.166,60	824.166,60	824.166,60
25/06/2020	2346	Referente aos saques judiciais referentes ao exercício de 2017, conforme ofício 6725/2020/SEMEF/TE SOURARIA. Processo: 2020/022185.	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro	Atenção Básica	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	R\$1.131.943,31	1.131.943,31	1.131.943,31
<b>TOTAL</b>						<b>1.956.109,91</b>	<b>1.956.109,91</b>	<b>1.956.109,91</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 1.415/1.431.

Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

b) Despesas não consideradas como ações e serviços públicos, conforme artigo 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\$
20/07/2020	<b>2494</b>	Referente a devolução de recursos de intempestividade do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde - Requalifica UBS e Programa Academia da Saúde propostas SISMOB: 10497795000113005, 10497795000114038, 10497795000114009, 10497795000114	Secretaria do Tesouro Nacional	Administração Geral	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	506.107,69	506.107,69	506.107,69
07/08/2020	<b>2734</b>	Referente a devolução de recursos de intempestividade do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde - Requalifica UBS e Programa Academia da Saúde propostas SISMOB: 10497795000113005, 10497795000114038, 10497795000114009, 10497795000114	Secretaria do Tesouro Nacional	Administração Geral	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	874.213,26	874.213,26	874.213,26
/12/2020	<b>4055</b>	Referente a devolução do saldo financeiro no valor de R\$ 73.718,36, referente as parcelas de setembro à Dezembro de 2019, referente ao Plano Municipal de Ajuste dos Recursos do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais. Processo: 2020/002192.	Secretaria do Tesouro Nacional	Administração Geral	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	73.718,36	73.718,36	73.718,36
<b>TOTAL</b>						<b>1.454.039,31</b>	<b>1.454.039,31</b>	<b>1.454.039,31</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 1.415/1.431.

Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

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
<b>Despesas gerais com saúde</b>		
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>523.983.550,73</b>	<b>2.542.462,36</b>
Pessoal e Encargos Sociais	164.703.786,26	40.421,96
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	359.279.764,47	2.502.040,40
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>19.309.257,05</b>	<b>126.911,06</b>
Investimentos	19.309.257,05	126.911,06
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>543.292.807,78</b>	<b>2.669.373,42</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>	<b>545.962.181,20</b>	
<b>Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo</b>	<b>Despesas pagas</b>	<b>RP processados e RP não processados</b>
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>440.443.886,28</b>	<b>2.397.606,28</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	429.388.159,65	1.058.821,13
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	11.055.726,63	1.338.785,15
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>3.410.149,22</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)</b>	<b>NA</b>	<b>232.605,64</b>
<b>(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)</b>	<b>NA</b>	<b>39.161,50</b>
<b>(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)</b>	<b>443.854.035,50</b>	<b>2.669.373,42</b>
<b>(M) Total das despesas com saúde não computadas</b>	<b>446.523.408,92</b>	
<b>(N) TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE PARA FINS DE LIMITE (D - M)</b>	<b>99.438.772,28</b>	

Fonte: Quadro E.1 – fls. 672/673, Quadro E.2 – fls.674/675, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 676 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 745/746.

**Nota 1:** na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item 5.5.1 deste capítulo.

**Nota 2:** embora tenha ocorrido, no exercício de 2020, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores no montante de R\$183.090,54 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:** na linha (I) foram registradas despesas não consideradas - Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências), no montante de R\$232.605,64, de acordo com o artigo 24, inciso II, da Lei Complementar n.º141/2012.

**Nota 4:** o município inscreveu o montante de R\$39.161,50 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

### 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\$)
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de Imposto e Transferências de impostos (conforme Educação)	576.931.782,78
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, “d” e “e”)	5.515.728,48
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS (Base de cálculo para gastos com a Saúde) (A-B-C) (I)</b>	<b>571.416.054,30</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) <b>Despesas Liquidadas</b> custeadas com recursos de Imposto e transferências de impostos	99.438.772,28
(F) <b>Restos a Pagar Processados e Não Processados</b> relativos aos recursos de impostos e transferências de impostos, com disponibilidade de caixa.	0,00
(G) Cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira.	0,00
<b>(H) TOTAL DE DESPESAS (Consideradas para fins de limite constitucional) = (E+F-G) (II)</b>	<b>99.438.772,28</b>
<b>CÁLCULO DOS GASTOS</b>	
<b>TOTAL DAS RECEITAS (Base de cálculo para gastos com a Saúde) (I)</b>	<b>571.416.054,30</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE (Consideradas para fins de limite constitucional) (II)</b>	<b>99.438.772,28</b>
<b>(I) PERCENTUAL APLICADO EM SAÚDE, PARA FINS DA EC n.º 29/00 (II / I) – Mínimo de 15%</b>	<b>17,40%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPs no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 336/337 e 384/386, Quadro E.1 – fls. 672/673, Quadro E.2 – fls. 674/675, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 676, documento de cancelamento de RP na fonte “Impostos e Transferências de Impostos” – fls. 745 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 1.366/1.367 e 1.368/1.369.

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.

Da análise dos demonstrativos apresentados verifica-se que, no exercício de 2020, o município aplicou em Saúde, **17,40%** 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 de Nova Iguaçu 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\$ 545.962.181,20, conforme Anexos 8 da Lei nº 4.320/64 Consolidado e o do FMS, às fls. 332/335 e 461, 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.

Verificou-se que **não houve** o parecer do Conselho Municipal de Saúde, não atendendo ao disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

O Secretário Municipal de Economia, Planejamento e Gestão informa que, embora tivesse solicitado o Parecer do Conselho Municipal de Saúde várias vezes, inclusive por intermédio da Secretaria de Controle Interno, até o momento da apresentação das contas não havia sido encaminhado (Processo TCE/RJ n.º 212.967-2/2021 - Doc. TCE/RJ n.º 012.602-8/2021 – Outros Documentos (PDF) #2360291, Ofício nº105/GS/2021, item 5 - Quanto aos Gastos com Saúde – fls. 36).

Entretanto, considerando a declaração de emergência em saúde pública de importância Nacional em decorrência do novo coronavírus, a necessidade da adoção de medidas preventivas em relação à disseminação do COVID-19, entre elas a redução de aglomeração e circulação de pessoas, entende-se que a ausência do respectivo parecer possa ser relevada, uma vez que a realização de

reuniões presenciais para sua elaboração ficou prejudicada, bem como o curto prazo para adaptações técnicas para o uso de tecnologias de comunicação pela internet para implantação de audiências remotas.

## 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 Nova Iguaçu, 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 de 2019, observados os dados do IBGE que estimam a população do município em **821.128 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.

**LIMITE PREVISTO**

<b>RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2019</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	93.085.078,83
1112.04.00 - IRRF	45.830.369,41
1112.08.00 - ITBI	13.272.855,17
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	117.234.610,85
Outros Impostos	0,00
1120.00.00 - TAXAS	37.210.488,49
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	63.498.469,65
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	0,00
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>370.131.872,40</b>
<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	70.033.968,21
1721.01.05 - ITR	29.262,70
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	0,00
1722.01.01 - ICMS	188.867.263,09
ICMS Ecológico	0,00
1722.01.02 - IPVA	43.369.176,34
1722.01.04 - IPI - Exportação	4.756.601,30
1722.01.13 - CIDE	76.240,22
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>307.132.511,86</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>0,00</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>677.264.384,26</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>4,50%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>30.476.897,29</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS</b>	<b>0,00</b>
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2020 ( F + G )</b>	<b>30.476.897,29</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 776/779 e Anexo 11 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 417.

Nota: 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.

#### COMPARAÇÃO DO LIMITE PREVISTO COM O REPASSE RECEBIDO

Em R\$

Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao Poder Executivo (B)	Repasse apurado após devolução (C) = (A) – (B)
30.476.897,29	30.488.132,75	3.500.000,00	26.988.132,75

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.422/423 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – fls. 780/783.

#### 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\$30.476.897,29**.

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

Entretanto, verificou-se que houve a devolução, no exercício de 2020, ao Poder Executivo, do valor recebido acima do limite máximo permitido pelos incisos do artigo 29-A da CRFB, conforme análise do Balanço Financeiro da Câmara, observando, portanto, o limite estabelecido na Constituição Federal, como demonstrado a seguir:

Em R\$

Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao Poder Executivo (B)	Repasse apurado após devolução (C) = (A) – (B)
30.476.897,29	30.488.132,75	3.500.000,00	26.988.132,75

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.419 e 422/423.

## 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.

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. 214/2128.

Na análise dos elementos inicialmente apresentados, o Corpo Instrutivo apontou que o Município descumpriu o artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, sugerindo que tal fato seja considerado como **Irregularidade**.

Em face da Decisão Monocrática de 02/09/2021 que concedeu vista do processo, foi apresentada manifestação escrita, por parte do jurisdicionado, constituídas no Doc. TCE-RJ nº 034.576-1/2021, sobre o descumprimento do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00. Acerca destas alegações, o Corpo Instrutivo se manifestou nos seguintes termos:

**Análise:** *Como se observa, a defesa para esta irregularidade apresenta-se nos mesmos parâmetros daquela relacionada à irregularidade nº 1, ou seja, baseada em argumentos envolvendo a análise de disponibilidade por fontes de recurso, os quais já foram refutados.*

*Segundo a defesa, o Tribunal de Contas teria considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação do art. 42 da LRF os Contratos 041K/SEMUS/2020, 041P/SEMUS/2020, 041W/SEMUS/2020 e 082/CPL/2020.*

*Inicialmente cabe esclarecer que a Planilha Contratos Formalizados a partir de 01 05 2020 foi preenchida pelo próprio Jurisdicionado, a quem cabe classificar a*

*obrigação contraída como essencial, contínua e preexistente, bem como se presente no Plano Plurianual.*

*No que se refere aos Contratos 041K/SEMUS/2020, 041P/SEMUS/2020, 041W/SEMUS/2020, vamos desconsiderar os valores contratados (R\$46.604,22), pois foram financiadas com recursos da Emenda Parlamentar nº 90220003, conforme alegado na defesa.*

*Tendo em vista o objeto do Contrato n. 082/CPL/2020, prestação de serviços de cobertura securitária para estagiários, também vamos desconsiderar seu valor (R\$2.088,00 – fls.1.352) quando da nova verificação do cumprimento do artigo 42 da Lei Complementar n.101/2000, pois fora classificada como essencial, contínua e preexistente pela defesa.*

*Pontuou o Jurisdicionado que realizou considerações nos restos a pagar, empenhados a partir de 01/05/2020, para demonstrar o efetivo cumprimento da disponibilidade de caixa para aquelas despesas cujos saldos ultrapassaram o exercício.*

*Assim, passaremos ao reexame da verificação do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, levando em consideração as planilhas encaminhadas.*

*Com base nas justificativas encaminhadas, elaboramos a planilha Deliberação 248 RP Não Considerados (fls.1.832/1.839), totalizando R\$15.197.524,03, decorrente de despesas oriundas de:*

- transferências judiciais;*
- obrigações patronais;*
- despesas com ajustes efetuados em exercício anterior, tal como o Termo de Colaboração n.001/SEMED/2019;*
- despesas financiadas com recursos de operações de crédito;*
- despesa financiada com recursos de emenda parlamentar.*

A seguir, procedeu-se ao exame quanto à observância do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, com base nos novos elementos apresentados.

## **IV.8.3 – Análise dos resultados**

### **IV.8.3.1 – Aspectos formais**

Foram encaminhadas, **tempestivamente**, 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
Prefeitura Municipal	12/02/2021
Fundo Municipal de Saúde	12/02/2021
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	11/02/2021
Fundo Municipal de Assistência Social	12/02/2021
Cia. Desenvolvimento de Nova Iguaçu - CODENI	12/02/2021
Fundação Educac e Cult Nova Iguaçu - FENIG	17/02/2021
Empresa Mun Limp Urb Nova Iguaçu - EMLURB	15/02/2021
Fundo de Trânsito Transporte Nova Iguaçu	12/02/2021
Fund. Hon. Procuradoria-Geral Nova Iguaçu	12/02/2021

Fonte: Relatório extraído do Sistema de Recebimentos de Dados do SIGFIS – fls. 1.570.

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\$222.773.984,38** (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2020”, às fls. 1340/1352, dos quais **R\$84.679.067,44** foram empenhados, sendo que o montante de **R\$ 48.692,22**, a princípio, considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, em razão da defesa apresentada, constituídas no Doc. TCE-RJ nº 034.576-1/2021, foram desconsideradas o valor das despesas contratadas de **R\$48.692,22**, para fins da avaliação do art. 42 da Lei Complementar n.101/2000, tendo em vista que envolvem despesas financiadas por Emenda Parlamentar e outras classificadas como essencial, contínua e preexistente.

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 n.º 248/08 verificou-se o preenchimento dos campos, conforme destacado na mesma.

Na planilha apresentada na documentação inicial de “*Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2020*” (anexada às fls. 1.529/1.568), o valor total inscrito em RP Processado de **R\$ 18.985.076,16**, em RP não Processado foram inscritos **R\$ 8.167.270,11**, sendo o montante de **R\$ 16.799.637,82** considerado no cômputo do “*total das obrigações contraídas*” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em razão da defesa apresentada constituídas no Doc. TCE-RJ n.º 034.576-1/2021, foi ajustado o valor total inscrito em RP Processado para **R\$4.692.251,52** e RP Não Processado para **R\$7.262.570,72**, com o auxílio da Planilha Deliberação 248 RP Não Considerados (fls.1.832/1.839), sendo o montante de **R\$1.602.113,79** considerado no cômputo do “*total das obrigações contraídas*” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É importante salientar que, o montante de **R\$433.731,19**, registrado na planilha complementar “RP’s COVID 19” (anexado às fls. 1569), referente a 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**

Não houve registros de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar (fls. 3918).

#### **IV.8.3.2.4 – Reconhecimento/Confissão de Dívidas**

Não houve registros de 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, não integralmente pagas, empenhadas ou não informadas pelo município.

#### **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 n.º 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 n.º 248/08.

##### **IV.8.3.2.5.1 – Das disponibilidades financeiras**

Efetuu-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	163.705.622,22
(B) Regime Próprio de Previdência	2.077.845,53
(C) Câmara Municipal	326.681,68
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	27.315.731,04
<b>(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)</b>	<b>133.985.363,97</b>
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248	134.260.841,94
<b>(G) Diferença (E-F)</b>	<b>-275.477,97</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 349/350, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 423, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 434, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1.514 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 1.371.

Conforme se observa, apurou-se uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08. A divergência de **R\$ 275.477,97** será considerada na conclusão deste Relatório.

Dessa forma, na análise, utilizou-se o valor apurado *ajustado* com base nos dados da Contabilidade da Prefeitura Municipal – **R\$ 133.985.363,97**, 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	230.962.044,68
(B) Regime Próprio de Previdência	557.626,83
(C) Câmara Municipal	326.681,68
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	3.646.540,68
(E) Despesas para o Enfrentamento da COVID-19 - LCF 173/20	433.731,19
(F) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2020	1.602.113,79
<b>(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E-F)</b>	<b>224.395.350,51</b>
(H) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248	260.090.978,08
<b>(I) Diferença (G-H)</b>	<b>-35.695.627,57</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 349/356, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 224, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 434, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1.514, Planilha do

SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar de Empenhos Partir de 01/05/20, fls. 1.529/1.568, Planilha complementar RPs CpvId-19 e Planilha de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 1.569 e 1.373; planilha Deliberação 248 RP Não Considerados (fls.1.832/1.839), elaborada de acordo com o Doc. TCE/RJ n. 034.576-1/2021.

**Nota 1:** o valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado refere-se ao montante de R\$246.145.821,63 (Anexo 17 + BO + BF, onde Anexo 17 = SDP + DDOs = R\$ 216.631,34 + R\$ 101.446.846,79 = R\$ 101.663.478,13; BO = SALDO RPNP + SALDO RPP E RPNNPL = R\$ 43.749.273,88 + R\$ 55.444.170,90 = R\$ 99.193.444,78; e BF = RPP Inscrito + RPNP Inscrito = R\$ 8.921.636,94 + R\$ 21.365.191,71 = R\$ 30.286.828,65); e planilha Deliberação 248 RP Não Considerados (fls.1.832/1.839), elaborada de acordo com o Doc. TCE/RJ n.034.576-1/2021.

**Nota 2:** 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.

**Nota 3 (linha H):** Tendo em vista que o Jurisdicionado não apresentou a retificação das planilhas elaboradas de acordo com a Del. 248, por ocasião da defesa, efetuamos os ajustes em conformidade com o Doc. TCE/RJ n.034.576-1/2021. Assim, ao valor inicial dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar Registradas no SIGFIS – Del. 248 (R\$244.893.454,05), foram acrescidos R\$15.197.524,03 (planilha Deliberação 248 RP Não Considerados (fls.1.832/1.839), totalizando R\$260.090.978,08.

Conforme demonstrado, apurou-se divergência de **R\$35.695.627,57** entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08. A divergência será considerada na conclusão deste Relatório.

Dessa forma, será utilizado o valor apurado *ajustado* com base nos dados da Contabilidade da Prefeitura Municipal – **R\$224.395.350,51**, 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*” (fl. 1338) que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido artigo 42 da LRF, apurou-se o seguinte resultado:

Em R\$

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)
133.985.363,97	224.395.350,51	-90.409.986,54

Em R\$

Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2020 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	INSUFICIÊNCIA de Caixa - 31/12/2020 – Art. 42 LRF E = (C-D)
-90.409.986,54	1.602.113,79	<b>-92.012.100,33</b>

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. 1.338.

Nota: composição dos valores do item "D":

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		1.602.113,79	Todas as Planilhas constam em anexo (fls. 1.340/1.352; 1.515/1.528; 1.370; 1.389 e 1.832/1.839)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	-		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	1.602.113,79		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	-		
Dívidas Reconhecidas	-		

Pelo demonstrado, conclui-se que o Poder Executivo NÃO OBSERVOU o estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, apontando, em 31.12.2020, uma INSUFICIÊNCIA de caixa de R\$ 92.012.100,33.

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento do Corpo Instrutivo.

Ao analisar a presente Irregularidade, destaco que, inicialmente, o total das obrigações contraídas após 01/05/2020, e consideradas para apurar o cumprimento do art. 42 da LRF, era de **R\$ 16.799.637,82**. Em razão da defesa apresentada constituídas no Doc. TCE-RJ nº 034.576-1/2021, este valor foi ajustado para **R\$1.602.113,79**.

Conforme expus no tópico “III.4 – Resultado Financeiro”, apesar do esforço do gestor nos exercícios anteriores, o município não conseguiu eliminar o deficit financeiro herdado da gestão anterior de mais de R\$ 455 milhões. Esta situação, de existência de deficit financeiro, implica que, diante do critério adotado por esta Corte para apuração do cumprimento do Art. 42 no presente exercício, qualquer obrigação assumida a partir de 01/05/2020, excluídas as exceções admitidas legalmente <sup>2</sup>, irá ocasionar o descumprimento da norma, independente da fonte de recurso da referida despesa ou do montante envolvido.

Contudo, o total das obrigações contraídas para fins de verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, apurado pelo Corpo Instrutivo, corresponde a apenas **0,08%** do orçamento final do município para o exercício de 2020. Este

<sup>2</sup> São excluídas da apuração as despesas que constam do PPA ou as contratações de fornecimento de bens ou de serviços preexistentes, contínuos e essenciais à administração pública, bem como as despesas assumidas para o enfrentamento da pandemia da covid-19.

montante de R\$ 1.602.113,79 é bem inferior ao deficit apurado, cuja origem remonta ao deficit herdado da gestão anterior (vide tópico “III.4 – Resultado Financeiro”), não sendo, portanto, relevante para a sua ocorrência.

Assim, por sido afastada a Irregularidade referente à existência de deficit financeiro ao final do exercício, conforme exposto no tópico “III.4 – Resultado Financeiro”, e diante da imaterialidade do montante envolvido, consignarei a presente Irregularidade como Ressalva ao final deste Voto.

#### **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 nº 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.

#### 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\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>33.180.175,83</b>
Compensação Financeira de Recursos Hídricos		0,00	
Compensação Financeira de Recursos Minerais		157.294,60	
Compensação Financeira pela Exploração do Petróleo, Xisto e Gás Natural		33.022.881,23	
Royalties pela Produção (até 5% da produção)	30.599.323,04		
Royalties pelo Excedente da Produção	0,00		
Participação Especial	0,00		
Fundo Especial do Petróleo	2.423.558,19		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>13.046.935,19</b>
<b>III – Outras Compensações Financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV – Subtotal</b>			<b>46.227.111,02</b>
<b>V – Aplicações Financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>VI – Total das Receitas ( IV + V )</b>			<b>46.227.111,02</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 336/337 e Anexo 10 da Prefeitura Municipal – fls. 385/387.

Nota: o valor da receita total consignado no quadro acima não contempla os valores arrecadados decorrentes de royalties recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal nº 13.885/2019.

### 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 N.ºS 12.858/2013 e 13.885/2019	
Descrição	Valor – R\$
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	673.381,66
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019 (1)	0,00

Fonte: Quadro F.3– fls. 752.

Nota 1: O município recebeu recursos dos Royalties a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019 no montante de R\$3.370.025,63 no exercício de 2019 e que não foram aplicados à época.

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:

Em R\$

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
DESCRIÇÃO	VALOR - R\$	VALOR - R\$
<b>I - DESPESAS CORRENTES</b>		<b>27.683.420,50</b>
Pessoal e Encargos	0,00	
Juros e Encargos da Dívida	0,00	
Outras Despesas Correntes	27.683.420,50	
<b>II - DESPESAS DE CAPITAL</b>		<b>466.320,24</b>
Investimentos	466.320,24	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de Dívida	0,00	
<b>III - TOTAL DAS DESPESAS (I+II)</b>		<b>28.149.740,74</b>

Fonte: Quadro F.1 – fls. 747/748.

Pelo demonstrado, verifica-se que o município aplicou **98,34%** dos recursos dos royalties em Despesas Correntes e **1,66%** em Despesas de Capital, demonstrando, assim, a preponderância das Despesas de Custeio sobre os gastos com Investimentos.

Da análise das informações constantes dos autos, pode-se concluir que o Município **não aplicou** recursos de royalties em pessoal na forma vedada pela Lei n.º 7.990, de 28.12.1989, ou efetuou pagamento de dívidas não excetuadas pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13.

Conforme consignado no documento constante às fls. 749, constatou-se que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o regime próprio de previdência social.

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.

### 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 n.º 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 que foram aplicados os seguintes montantes:

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	673.381,66
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	168.345,42
Aplicação de Recursos na Saúde	168.345,42
<b>% aplicado em Saúde</b>	25,00%
Saldo a aplicar	-0,01
Aplicação Mínima na Educação – 75%	505.036,25
Aplicação de Recursos na Educação	505.036,24
<b>% aplicado em Educação</b>	75,00%
Saldo a aplicar	0,01

Fonte: Quadro F.3 – fls. 752

Como demonstrado, o Poder Executivo aplicou, no exercício de 2020, **25,00%** dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 em Saúde, e **75,00%**, atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

Em consulta à Prestação de Contas de Governo deste município, relativa ao exercício de 2019 – processo TCE-RJ nº 211.085-1/20, verifica-se que o E. Plenário desta Corte Determinou que o jurisdicionado aplicasse em 2020, além dos recursos recebidos no exercício, os valores não aplicados nos exercícios de 2018 e 2019, 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, tendo em vista que a aplicação desses recursos foi em montante igual aos valores recebidos em 2020. Acrescento que a Prestação de Contas de Governo deste município, relativa ao exercício de 2019, foi apreciada em 18/11/2020, não havendo, no meu entender, tempo hábil para o cumprimento da Determinação.

No entanto, considerando que não houve a aplicação dos recursos em despesas distintas daquelas previstas na legislação, entendo, da mesma forma sugerida pelo Corpo Instrutivo e o *Parquet* de Contas que o saldo remanescente de 2018 e 2019, poderá ser aplicado em exercício de 2022, sendo, dessa forma, reiterado na conclusão deste Relatório.

Destaca-se, ainda, que embora tenha sido objeto de Determinação na Prestação de Contas deste município, do exercício de 2019, não foi criado o código de Fonte de recurso específica para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13. No entanto, considerando que a referida Prestação de Contas de Governo, foi apreciada por esta Corte de Contas em Sessão Plenária de 18/11/2020, não havendo, no meu entender, tempo hábil para o cumprimento da Determinação, a providência será reiterada na conclusão deste Relatório.

#### **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, constata-se que foram aplicados os seguintes montantes:

<b>Aplicação de Recursos dos Royalties – Cessão Onerosa</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>
Recursos Recebidos dos Royalties a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019 <b>no exercício de 2019 e não aplicados</b>	3.370.025,63
Aplicação de Recursos (Cessão Onerosa) em Investimentos	0,00
Aplicação de Recursos (Cessão Onerosa) na Previdência	3.336.325,39
<b>Total Aplicado</b>	<b>3.336.325,39</b>
Saldo a aplicar	33.700,24

Fonte: Quadro F.4 – fls. 774.

Pelo demonstrado no quadro anterior, observa-se o Poder Executivo, dos recursos recebidos, destinou R\$3.336.325,39 para pagamento de despesas previdenciárias, sendo o saldo remanescente (R\$33.700,24) recolhido na fonte a título de PASEP, 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. 928/931, 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.

Cumprindo, 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 inseridas 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 anterior, 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. 968/970 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	17	94,44%
Cumprida parcialmente	1	5,56%
Não cumprida	0	0%
Cumprimento dispensado	0	0%
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno – Modelo 22 – fls. 968/970.

### 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. 967, emitido pelo órgão central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade, com Ressalvas das Contas do Chefe de Governo do Município de NOVA IGUAÇU.

Em que pese o Certificado conter parecer conclusivo, não foram especificadas 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. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

## 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 Nova Iguaçu (<https://www.novaiguacu.rj.gov.br>) o Ministério Público Especial informa ter constatado que se encontra disponibilizado no portal da transparência o relatório analítico e o respectivo parecer prévio desta Corte (exercício financeiros de 2018 e 2019), acompanhados da documentação constitutiva das respectivas Prestações de Contas.

## 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 o gestor não alcançou o equilíbrio financeiro ao final da gestão, visando ao atendimento ao § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, sendo, contudo, ressalvada a sua responsabilidade;

**Considerando** que o Poder Executivo não cumpriu o disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, sendo afastada a irregularidade conforme descrito em meu voto;

**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 os gastos com Pessoal do Executivo alcançaram, no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020, os percentuais de **41,90%**, **42,19%** e **43,67%**, 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 **23,77%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **abaixo** do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal, ressalvados os efeitos das medidas de enfrentamento à pandemia do Covid-19;

**Considerando** que o município aplicou **86,33%** 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 n.º 11.494/07;

**Considerando** que o município utilizou, no exercício de 2020, **98,92%** dos recursos recebidos do FUNDEB, cumprindo o percentual mínimo de 95% conforme disposto no artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07;

**Considerando** que o valor aplicado pelo município em Ações e Serviços Públicos de Saúde corresponde a **17,40%** 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 das Irregularidades n.ºs 01 e 02 apontadas, cuja discordância expus nos tópicos III.4 e IV.8.3.2 deste Relatório;
- ✓ Em face da divergência anterior, discordo da Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão proferida no presente processo;
- ✓ Em face da inclusão de item em meu Voto para a comunicação ao Presidente da Câmara Municipal de Nova Iguaçu, 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 inclusão da Determinação nº 5.2 proposta pelo Ministério Público Especial, que incluirei no meu Voto em acréscimo à Determinação nº 5, substituindo a obrigatoriedade da aplicação em 2021 para até o término do mandato, em 2024 conforme expus no subitem IV.5.3.3.
- ✓ 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.

Dessa forma e diante dos fatos evidenciados,

**VOTO:**

- I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Governo do Município de Nova Iguaçu, relativas ao exercício de 2020, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Rogério Martins Lisboa, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**:

**RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

**RESSALVA N.º 01**

*Déficits* financeiros ao longo da gestão que, em 2020, término do mandato, culminou com o montante de R\$92.445.831,52, indicando necessidade de adotar mais ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

**DETERMINAÇÃO N.º 01**

Observar o equilíbrio financeiro das Contas Municipais, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

### **RESSALVA N.º 02**

Não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2020, uma insuficiência de caixa no montante de R\$92.012.100,33, e a assunção de obrigações no montante de R\$ 1.602.113,79.

### **DETERMINAÇÃO N.º 02**

Adotar as necessárias providências no sentido de atender ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 ao final da gestão.

### **RESSALVA N.º 03**

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 03**

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 n.º 101/00, conforme detalhamento nos processos TCE RJ n.º 220.532-9/20 (ISS) e n.º 220.543-8/20 (IPTU e ITBI).

### **RESSALVA N.º 04**

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$6.115.282,28, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

### **DETERMINAÇÃO N.º 04**

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 05**

O município aplicou 23,77% de suas receitas com impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

### **DETERMINAÇÃO N.º 05**

Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas com impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 179 da Lei Orgânica Municipal – LOM, **devendo aplicar até o termo do mandato, em 2024**, além dos recursos mínimos de 25% para os exercícios, **o montante de R\$7.082.469,66**, resultante da diferença entre o mínimo estabelecido de despesas em Educação e o apurado no exercício de 2020.

### **RESSALVA N.º 06**

O valor do *superávit* financeiro do FUNDEB para o exercício de 2021 apurado na presente Prestação de Contas (R\$2.636.128,88) é inferior ao registrado pelo Município no Balancete do Fundo (R\$4.791.574,83), resultando numa diferença de R\$2.155.445,95.

### **DETERMINAÇÃO N.º 06**

Observar a correta movimentação dos recursos do FUNDEB, com vistas ao cumprimento do artigo 21 da Lei 11.494/07 c/c o artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

### **RESSALVA N.º 07**

As despesas a seguir, classificadas na Função 10 – Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício de 2020, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 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 Liquidado – R\$	Valor Pago – R\$
02/01/2020	16	Referente ao contrato de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza e conservação da rede municipal de saúde. contrato: 006/semus/2018, referente a o período de 24/11 a 23/12 de 2019, processo: 2017/004604	Prime Admin e Serviços Eireli	Atenção Básica	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	R\$824.166,60	824.166,60	824.166,60
25/06/2020	2346	Referente aos saques judiciais referentes ao exercício de 2017, conforme ofício 6725/2020/SEMEF/TE SOURARIA. Processo: 2020/022185.	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro	Atenção Básica	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	R\$1.131.943,31	1.131.943,31	1.131.943,31
<b>TOTAL</b>						<b>1.956.109,91</b>	<b>1.956.109,91</b>	<b>1.956.109,91</b>

### **DETERMINAÇÃO N.º 07**

Observar a correta classificação das despesas na Função 10 – Saúde, em atendimento ao artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00.

### **RESSALVA N.º 08**

Despesas classificadas na Função 10 – Saúde, evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, não consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme artigo 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

<b>Data do empenho</b>	<b>N.º do empenho</b>	<b>Histórico</b>	<b>Credor</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Fonte de recurso</b>	<b>Valor Empenhado – R\$</b>	<b>Valor Liquidado – R\$</b>	<b>Valor Pago – R\$</b>
20/07/2020	<b>2494</b>	Referente a devolução de recursos de intempetividade do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde - Requalifica UBS e Programa Academia da Saúde propostas SISMOB: 10497795000113005, 10497795000114038, 10497795000114009, 10497795000114	Secretaria do Tesouro Nacional	Administração Geral	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	506.107,69	506.107,69	506.107,69
07/08/2020	<b>2734</b>	Referente a devolução de recursos de intempetividade do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde - Requalifica UBS e Programa Academia da Saúde propostas SISMOB: 10497795000113005, 10497795000114038, 10497795000114009, 10497795000114	Secretaria do Tesouro Nacional	Administração Geral	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	874.213,26	874.213,26	874.213,26
/12/2020	<b>4055</b>	Referente a devolução do saldo financeiro no valor de R\$ 73.718,36, referente as parcelas de setembro à Dezembro de 2019, referente ao Plano Municipal de Ajuste dos Recursos do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais. Processo: 2020/002192.	Secretaria do Tesouro Nacional	Administração Geral	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	73.718,36	73.718,36	73.718,36
<b>TOTAL</b>						<b>1.454.039,31</b>	<b>1.454.039,31</b>	<b>1.454.039,31</b>

### **DETERMINAÇÃO N.º 08**

Observar a correta classificação dos históricos das despesas na Função 10 – Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, atentando para o que estabelece o artigo 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

### **RESSALVA N.º 09**

Divergência no valor de R\$275.477,97, entre as disponibilidades financeiras registradas pela Contabilidade (R\$133.985.363,97) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$134.260.841,94).

### **DETERMINAÇÃO N.º 09**

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

### **RESSALVA N.º 10**

Divergência no valor de R\$35.695.627,57, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela Contabilidade (R\$224.395.350,51) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$260.090.978,08).

### **DETERMINAÇÃO N.º 10**

Observar o registro de todos os encargos e despesas compromissadas a pagar no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

### **RESSALVA N.º 11**

O Poder Executivo não aplicou os recursos dos royalties, recebidos em 2018 e 2019, em decorrência da Lei Federal n.º 12.858/2013 e à determinação deste TCE-RJ no processo TCE-RJ n.º TCE-RJ n.º 211.085/20 (Prestação de Contas do Governo Municipal de Nova Iguaçu relativa ao exercício financeiro de 2019).

### **DETERMINAÇÃO N.º 11**

Proceder a aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, **devendo ser aplicado em 2022, além dos recursos recebidos no exercício, os valores recebidos e não aplicados nos exercícios de 2018 e 2019**, 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 § 3º, artigo 2º da lei mencionada.

### **RESSALVA Nº 12**

O município não criou o código de fonte de recurso específico para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal n.º 12.858/13.

### **DETERMINAÇÃO Nº 12**

Providenciar a criação no orçamento municipal de código de fonte de recurso específico para classificação das receitas provenientes dos *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13.

### **RESSALVA Nº 13**

O Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto à Regularidade das Contas com Ressalvas, não especificou 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.

### **DETERMINAÇÃO Nº 13**

Providenciar para que quando o Certificado de Auditoria emitir parecer conclusivo quanto à Regularidade com Ressalvas ou Irregularidade das Contas, especificar 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.

## **RECOMENDAÇÕES**

### **RECOMENDAÇÃO N.º 1**

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

### **RECOMENDAÇÃO N.º 2**

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 Nova Iguaçu, 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 Nova Iguaçu, com base no §1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência das **Determinações e Recomendações** 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 Deficit Financeiro apurado na presente Prestação de Contas, no montante de **R\$92.445.831,52**, elaborar um plano de modo a estabelecer metas de resultado, receitas e despesas que mantenham 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;

**2** – 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.

**3** – 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.

**4** – 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.

**5** – 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 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 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.

**IV – Pela COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Nova Iguaçu, 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 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%).

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

GCS-3, em / /2021

**CHRISTIANO LACERDA GHERREN**  
Conselheiro-Substituto – Relator