



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

EXERCÍCIO 2019

MUNICÍPIO DE NITERÓI



CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA
RELATOR

PLENÁRIO

VOTO GA-1

PROCESSO TCE-RJ nº 211.151-6/20**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI****ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2019****RESPONSÁVEL: SR. PAULO ROBERTO MATTOS BAGUEIRA LEAL E RODRIGO NEVES BARRETO**

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. RETORNO APÓS COMUNICAÇÃO NOS MOLDES DA DELIBERAÇÃO 294/18. PRAZO EXPIRADO SEM MANIFESTAÇÃO DO RESPONSÁVEL QUANTO ÀS RESSALVAS APURADAS. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI. ARQUIVAMENTO.

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Niterói, que abrange as contas do Poder Executivo, relativa ao exercício de 2019, sob a responsabilidade dos Chefes do Poder Executivo Municipal, **Srs. Paulo Roberto Mattos Bagueira Leal (01.01 a 13.03.2019) e Rodrigo Neves Barreto (14.03 a 31.12.2019)**, ora submetida à análise desta Corte para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

A prestação de contas foi encaminhada a esta Corte **intempestivamente**, em 04.05.2020, em desacordo com o prazo fixado no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, aplicável ao caso em exame em razão de a Lei Orgânica Municipal não dispor de forma diversa e de a sessão legislativa de 2020 haver sido inaugurada em **17.02.2020**.

Contudo, em decorrência da pandemia do novo coronavírus, foi editado o Ato Normativo Conjunto n.º 05, cujo artigo 3º, com redação dada pelo Ato Normativo Conjunto n.º 06, disciplina que a eventual postergação na remessa das contas de governo municipais não dará ensejo à aplicação de sanções ao jurisdicionado, desde que as contas sejam encaminhadas até o dia 03.07.2020. Diante da normatização do tema, a referida intempestividade **será desconsiderada**.

Após o exame preliminar pertinente, o Corpo Instrutivo, por meio da **1ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 1ª CAC**, sugeriu a emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo com **14 (catorze) RESSALVAS** e correspondentes **DETERMINAÇÕES**.

Sugeriu ainda, uma **RECOMENDAÇÃO**, assim como **COMUNICAÇÕES** ao responsável pelo Controle Interno e ao Prefeito Municipal (arquivo digital datado de 18.08.2020), nos seguintes termos:

“(…)

RECOMENDAÇÃO

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, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

II – COMUNICAÇÃO, com fulcro no §1º do artigo 26 do Regimento Interno do TCE-RJ, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de **Niterói**, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-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 – COMUNICAÇÃO, com fulcro no §1º do artigo 26 do Regimento Interno do TCE-RJ, aos **Srs. Paulo Roberto Mattos Bagueira Leal** (01/01 a 13/03/2019) e **Rodrigo Neves Barreto** (14/03 a 31/12/2019), atual Prefeito Municipal de **Niterói** para que seja alertado:

a) quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;

b) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a ser considerada, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – 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;

c) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, 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 mais 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 mais ser financiadas com recursos do FUNDEB;

d) quanto à necessidade de providenciar a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, bem como, garantir que os recursos serão transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos no § 5º do artigo 69 da Lei Federal nº 9.394, de 20.12.1996, com ciência de que as regras estabelecidas da referida Lei serão objeto de verificação e acompanhamento nas próximas contas de governo.

e) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional, relativo à aplicação de 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal, em ações e serviços públicos de saúde, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a ser considerada, para fins de aferição do cumprimento do artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, 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.

f) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, 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.”

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão da Receita - SSR e a Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE (arquivo digital datado de 18.08.2020) acolheram a propositura manifestada pela 1ª CAC.

Em sua primeira análise, o **Ministério Público Especial**, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em concordância parcial com a instrução, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Favorável**, com o acréscimo da seguinte ressalva e determinação:

RESSALVA Nº 15

O Poder Executivo não aplicou em 2019 a totalidade dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 **recebidos em 2018**, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada Lei e à determinação deste TCE-RJ no processo TCE-RJ nº 207.550-1/19 (Prestação de Contas do Governo Municipal de Niterói relativa ao exercício financeiro de 2018).

DETERMINAÇÃO Nº 15

Observar a correta aplicação dos recursos dos royalties previstos na Lei nº 12.858/13, devendo ser aplicado em 2020, além dos recursos recebidos neste exercício, **os valores não aplicados dos recursos recebidos no exercício de 2018**, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme § 3º, artigo 2º da lei mencionada.

Quanto à comunicação ao atual responsável pelo Controle Interno, o Procurador-Geral, se posicionou em consonância com o Corpo instrutivo.

Com relação à **comunicação** ao Prefeito Municipal de Niterói, o Procurador-Geral concorda parcialmente com a sugestão da instância instrutiva, de como a cientificar apenas o Sr. Rodrigo Neves Barreto e de excluir a alínea “e” sugerida pela instância técnica, bem como de acrescentar o item III.5 à sugestão da especializada, nos seguintes termos:

“III.1) quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;

III.2) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a ser considerada, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – 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;

III.3) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, 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 mais 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 mais ser financiadas com recursos do FUNDEB;

III.4) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, as

vedações imposta 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 nº 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 nº 12.351/2010, art. 42-B; Participações Especiais – Lei Federal nº 9.478/97, art. 50;

III.5) quanto à necessidade de criação de código de fonte de recurso específico para a classificação das receitas transferidas pela União por força da Lei Federal nº 13.885/2019, em obediência ao art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I da Lei Complementar Federal nº 101/2000, tendo em vista tratar-se de recursos com finalidade específica, conforme art. 1º, § 3º, incisos I e II da Lei Federal nº 13.885/19.”

Por fim, opinou pela inclusão de determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, que não constava no relatório do Corpo Instrutivo, com o seguinte escopo (arquivo digital datado de 31.08.2020):

“IV – DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE - para que verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996) pela Prefeitura de NITERÓI - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação exatamente nos prazos estabelecidos em lei.”

Em atenção ao disposto no art. 45, §1º, do Regimento Interno desta Corte, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, foi proferida decisão monocrática em 02.09.2020, que comunicou o Sr. Rodrigo Neves Barreto para que, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

Entretanto, o prazo concedido para a manifestação do jurisdicionado transcorreu sem que fossem protocolados os esclarecimentos para as ressalvas apuradas, conforme informado pela Coordenadoria de Prazos e Diligências em relatório datado de 21.09.2020.

É O RELATÓRIO.

1 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro representa um fundamental instrumento de controle externo e técnico sobre a gestão pública. Por meio das diversas funções atribuídas¹, essa Corte atua com o escopo de permitir o contínuo aperfeiçoamento e a modernização do planejamento e da execução das ações estatais, com vistas a implementar medidas que, em última análise, incrementem a qualidade de vida da população.

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

A prestação de contas, genericamente considerada, exsurge da natural responsabilidade daquele que administra coisa de outrem. Como bem explica José de Ribamar Caldas Furtado²:

“O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas.”

Esse dever de prestar contas é ainda mais manifesto quando se está diante da administração de recursos públicos, que envolve vultosas quantias de indetermináveis pessoas. A prestação de contas é o meio de pelo qual o povo, enquanto verdadeiro titular da coisa pública, pode acompanhar e exercer seu controle social sobre a gestão pública.

De acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³, “o dever de prestar contas é uma obrigação constitucional de quem trabalha com recursos públicos”. A prestação de contas é, portanto, inerente à função pública, conforme consignado no artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República, que assim dispõe:

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

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

¹ Luiz Henrique Lima elenca, na obra “Controle Externo”, as seguintes funções: função fiscalizadora, função opinativa, função julgadora, função sancionadora, função corretiva, função consultiva, função informativa, função ouvidora e função normativa.

² Artigo “Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão.

³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de Contas Especial – Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 3ª edição, revista, atualiza e ampliada. Belo Horizonte: Editora fórum, 2005, pág. 102.

organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias. Nesse sentido, são elucidativas as lições de José de Ribamar Caldas Furtado⁴:

“Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”

Definido o objeto da presente prestação de contas governo, notadamente uma visão geral acerca dos resultados obtidos pelo Município no exercício de 2019, cabe esclarecer que a análise empreendida por este Tribunal de Contas culmina em parecer prévio, técnico e imparcial, que posteriormente será direcionado à Câmara Municipal para fins de julgamento político e definitivo.

Prestados tais esclarecimentos, cabe registrar que atuo nestes autos em razão de convocação da Presidente deste egrégio Tribunal de Contas, Conselheira Marianna Montebello Willeman, realizada em sessão plenária de 04.04.17.

A despeito de não se referir propriamente às contas ora em referência, revela-se pertinente destacar que, por força da pandemia de COVID-19, em sessão plenária datada de 02.09.2020 este Tribunal decidiu, nos termos do voto Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerrren⁵, pela expedição de ofício a todos os municípios jurisdicionados, nos seguintes termos:

“(…)

V – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os Chefes do Poder Executivo dos municípios jurisdicionados a esta Corte, para que sejam **alertados** quanto aos procedimentos de controle sobre os gastos com ações para enfrentamento ao Covid-19 previstos na Lei Complementar Federal nº 173/2020 e na Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, uma vez que a não adoção desses mecanismos poderá ensejar a sugestão de emissão de parecer prévio contrário por esta Corte quando da análise das Contas de Governo Municipal relativas ao exercício de 2020, a serem encaminhadas em 2021;

Não obstante a citada expedição de ofício determinada naqueles autos, entendo pertinente, no presente processo, mediante **COMUNICAÇÃO** ao Prefeito do Municipal, reiterar o **ALERTA** da necessidade de serem observados os procedimentos de controle sobre os gastos com ações para enfrentamento ao Covid-19 previstos na Lei Complementar Federal nº 173/2020 e na Nota Técnica

⁴ Artigo “Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão”, p. 61. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>.

⁵ Processo TCE-RJ nº 101.369-0/2020, que trata do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Estado do Rio de

SEI nº 21231/2020/ME da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, sob pena de emissão de parecer prévio contrário por esta Corte quando da análise das Contas de Governo Municipal **relativas ao exercício de 2020, a serem encaminhadas em 2021.**

Com enfoque propriamente na prestação de contas do exercício de 2019 e com base nos elementos trazidos aos autos, complementados pelas conclusões do Corpo Instrutivo (arquivo digital datado de 18.08.2020) e do Ministério Público Especial (arquivo digital datado de 31.08.2020), que podem ser considerados parte integrante deste voto naquilo que com este não conflite, destaco os seguintes aspectos pertinentes a presente Prestação de Contas do Governo Municipal de Niterói, que embasarão a emissão de Parecer Prévio.

O Corpo Instrutivo acusa o recebimento dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, face às exigências da LRF (arquivo digital datado de 18.08.2020).

Informa ainda que foram consolidados os demonstrativos contábeis, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, bem como os Relatórios de Gestão Fiscal, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 285/18 e no inciso III, art. 50 da Lei Federal nº 101/00.

Com relação ao Cronograma de Implantação dos Procedimentos Contábeis estabelecido pela Portaria STN nº 548/2015, o Corpo Instrutivo se manifestou da seguinte forma:

“(…)

A Portaria STN n.º 548/2015, de 24 de setembro de 2015, estabeleceu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, regulamentando o art. 13 da Portaria STN n.º 634/2013 e definindo os prazos-limite para sua adoção, de forma gradual e com previsão de conclusão em 2024.

Os Procedimentos Contábeis Patrimoniais visam a harmonização, estabelecendo padrões, no que se refere às variações patrimoniais aumentativas ou diminutivas, suas classificações, destinações e registros, para permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas nacionais. Tais procedimentos são de observância obrigatória por todos os entes da Federação, que deverão evidenciar em notas explicativas o estágio de adequação ao plano, observando os prazos-limite definidos no anexo da portaria.

Segundo o Cronograma de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (Modelo 25B – fls. 2870/2871) enviado pelo município, constata-se que **foram parcialmente** implantadas as rotinas, a seguir, com prazo-limite até o exercício de 2019:

Procedimentos Contábeis Patrimoniais (De acordo com as regras da NBC TSP e do MCASP vigentes)	Obrigatoriedade dos registros contábeis (a partir de)
Reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para perdas.	Imediato
Reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares.	Imediato
Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	01/01/2016
Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajuste para perdas.	01/01/2019
Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex: 13º salário, férias, etc.)	01/01/2019

A inobservância aos prazos estabelecidos na Portaria STN n.º 548/2015 será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 1.**"

Tal fato será alvo de **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão deste Voto.

2 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2018/2021 foi instituído pela Lei Municipal nº 3.336, de 29.12.2017 (arquivo digital “#1800782” anexado em 04.05.2020).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2019 foi estabelecida pela Lei Municipal nº 3.352, de 29.06.2018 (arquivo digital “#1800783”, anexado em 04.05.2020).

A Lei Orçamentária Anual – LOA, por sua vez, foi aprovada pela Lei n.º 3.382, de 28.12.2018 (arquivo digital “#1800784”, anexado em 04.05.2020), de modo a estimar a receita e fixar as despesas no valor de R\$ 3.220.509.238,00.

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

O artigo 4º da LOA autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 30% (trinta por cento) das despesas fixadas no orçamento. Eis o teor do citado dispositivo:

“Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de 30% (trinta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei e em créditos adicionais, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos mediante a utilização de recursos provenientes de:

I – superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2018;

II – excesso de arrecadação;

III – anulação de dotações orçamentárias, observado o disposto no inciso III do art. 5º da LRF; e

IV – operações de crédito autorizadas”.

Deve-se registrar, ainda, que foram estabelecidas na Lei Orçamentária, em seu artigo 4º, §1º, exceções ao limite autorizado mencionado acima, *in verbis*:

“§ 1º Excluem-se da base de cálculo e do limite autorizado no *caput* deste artigo:

I – as dotações consignadas nesta Lei ou em créditos adicionais classificadas nos grupos de natureza de despesa de amortização, juros e encargos da dívida;

II - as dotações consignadas nesta Lei ou em créditos adicionais financiadas com recursos provenientes de operações de crédito;

III – o remanejamento de dotações entre grupos de natureza de despesa, no âmbito da mesma ação orçamentária;

IV - as dotações consignadas nesta Lei ou em créditos adicionais, classificadas no indicador de Resultado Primário “1” (RP 1);

V – a transposição de dotações orçamentárias da mesma categoria de programação de uma unidade orçamentária para outra (DE/PARA), no caso de reestruturação organizacional do Poder Executivo ou de transferência de atribuições de unidade, órgão ou entidade, extinto, transformado, transferido, incorporado ou desmembrado, de acordo com o previsto no art. 5º desta Lei;

VI – o remanejamento de fontes de recursos entre dotações orçamentárias e/ou substituição de uma fonte de recursos pela inclusão de superávit financeiro da mesma ou de outra fonte ou de excesso de arrecadação de outra fonte, mantendo-se o valor e os demais atributos da programação;

VII – a suplementação de dotações orçamentárias que tenha como fonte de abertura os recursos provenientes da Reserva de Contingência;

VIII – a alteração necessária ao ajuste até o limite autorizado no art. 29-A da Constituição Federal; e

IX – a alteração nas codificações orçamentárias, desde que não impliquem em mudança de valores e na finalidade da programação.

§ 2º Na abertura dos créditos de que trata o *caput*, poderão ser incluídas fontes de recursos, modalidades de aplicação, grupos de natureza de despesa e elemento de despesa, desde que compatíveis com a finalidade da ação orçamentária”.

Limite para a Abertura de Créditos Adicionais com base na LOA:

DESCRIÇÃO	VALOR
Total da Despesa Fixada	3.220.509.238,00
Limite para Abertura de Créditos Suplementares – 30%	966.152.771,40

Fonte: arquivo digital “#1800784”, anexado em 04.05.2020.

2.2 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

2.2.1 AUTORIZADAS PELA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

No que se refere ao total das alterações orçamentárias realizadas no exercício, comparado ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual, apresenta-se o seguinte cenário:

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	1.240.625.071,06
		Excesso - Outros	49.775.928,60
		Superávit	471.362.428,68
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			1.761.763.428,34
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			1.429.637.613,28
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			332.125.815,06
(D) Limite autorizado na LOA			966.152.771,40
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 382/722 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 723/728.

Da análise do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais se encontra **dentro do limite estabelecido na LOA**, em observância ao preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

2.2.2 AUTORIZADAS POR LEIS ESPECÍFICAS

No que concerne aos créditos adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, verifica-se que **o município não efetuou a abertura desses créditos**, conforme declaração anexada às fls. 730.

2.2.3 DEMONSTRATIVO RESUMIDO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As alterações orçamentárias em 2019 podem ser assim evidenciadas:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	3.220.509.238,00
(B) Alterações:	1.761.763.428,34
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	1.761.763.428,34
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	1.240.625.071,06
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	3.741.647.595,28
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	3.741.647.595,28
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3424/3425, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 723/728 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 729/731.

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

3 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1 DAS RECEITAS

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2019, em comparação à previsão inicial, resultou um **excesso de arrecadação** no valor de **R\$ 628.083.330,31**, conforme quadro a seguir:

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	3.056.215.583,70	3.471.033.875,37	414.818.291,67	13,57%
Receitas de capital	89.500.000,00	44.653.329,95	-44.846.670,05	-50,11%
Receita intraorçamentária	124.569.582,90	382.681.291,59	258.111.708,69	207,20%
Total	3.270.285.166,60	3.898.368.496,91	628.083.330,31	19,21%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3416/3423.

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

O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário Consolidado **guarda paridade** com o registrado no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

3.2 DA DÍVIDA ATIVA

As contas de dívida ativa tributária e não tributária são destinadas ao registro das inscrições, atualizações e baixas dos créditos devidos à fazenda pública pelos contribuintes, acrescidos dos adicionais e multas, não cobrados ou não recolhidos ao erário.

Verifica-se uma redução do saldo da dívida ativa na ordem de 0,59% em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2018 (A) R\$	Saldo atual - 2019 (B) R\$	Varição % C = B/A
3.478.462.322,06	3.457.765.726,61	-0,59%

Fonte: Balancete Contábil Analítico – fls. 4682.

Nota: ressalta-se que foi realizado ajuste em relação ao saldo do exercício anterior - 2018, de acordo com o apresentado no Balancete de Verificação.

O município informou que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento constante do arquivo às fls. 2433/2451.

3.3 DAS AUDITORIAS DE DIAGNÓSTICO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA

A Coordenadoria de Controle da Receita (CCR) executou, entre os exercícios de 2014 e 2019, auditorias governamentais em todos os municípios jurisdicionados, com o objetivo de verificar a gestão dos impostos de competência municipal, da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (Cosip), bem como dos créditos tributários inadimplidos. Transcrevo a seguir, os resultados das auditorias e a estratégia de controle e monitoramento adotada pela CCR:

“4.1.4.1 Auditorias de gestão do ISS, do IPTU e do ITBI

As auditorias para verificar a gestão dos impostos de competência municipal tiveram suas estratégias de controle apoiadas na premissa fundamental do reconhecimento da necessidade de estruturação de ações, capitaneada pelo Chefe do Poder Executivo – como Superintendente maior da arrecadação tributária do município -, culminando em determinação plenária para elaboração de Planos de Ação para elisão das irregularidades ou para aproveitamento de oportunidades de melhoria / ganhos de eficiência.

Quando da realização das primeiras auditorias de monitoramento no exercício de 2017, foram identificados que os Planos de Ação, encaminhados pelos jurisdicionados, não apresentaram todos os requisitos essenciais de forma a serem considerados como um atendimento mínimo à determinação plenária (detalhamento das ações; atribuição de responsabilidades pelo controle da implementação de cada ação; assinatura dos responsáveis e prazos definidos para cada ação).

Assim, os principais produtos dos monitoramentos realizados em 2017 foram os “Planos de Ação Modelo” elaborados pela CCR, de acordo com as irregularidades e oportunidade de melhoria / ganhos de eficiência identificadas em 2014 e 2015,

para melhorias na gestão do ISS, do IPTU e do ITBI (com ações detalhadas e a serem implementadas até o final do atual mandato), tendo a coordenadoria de controle da receita sugerido ao Corpo Deliberativo desta Casa, seu encaminhamento ao Chefe do Executivo Municipal, para que este manifeste adesão ao mesmo ou, se melhor entender, elabore Plano de própria lavra, com o mesmo grau de detalhamento.

Nesse diapasão, a estratégia de controle da gestão dos impostos de competência municipal adotada pela CCR pode ser assim representada:

Irregularidades e oportunidades de melhoria identificadas em 2014 e 2015



“Plano de Ação Modelo” encaminhado em 2018 e 2019



Monitoramento em 2020 do cumprimento das ações planejadas



Resultados dos monitoramentos integrando relatório técnico de análise das
Contas de Governo municipais

Em face do exposto, faz-se oportuno **alertar** ao Chefe do Executivo que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade.

4.1.4.2 Auditorias de gestão da Cosip

A Coordenadoria de Controle da Receita realizou auditoria, na modalidade levantamento, para identificar os municípios que haviam instituído a Cosip; e, naqueles que tivessem instituído, a existência de fonte específica para registrar os recursos oriundos da arrecadação da Cosip. Em 46 municípios, ambos os pontos de controle restaram satisfeitos.

Nos 45 municípios restantes, a CCR executou auditorias, na modalidade inspeção, gerando 1 relatório de auditoria por município (45 relatórios diversos). No caso destes, a adequação está sendo promovida nos autos do próprio relatório de inspeção.

4.1.4.3 Auditorias de gestão dos créditos tributários inadimplidos

Em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Governamental para 2018 e 2019, foram realizadas auditorias em todos os municípios jurisdicionados, com o objetivo de identificar distorções e deficiências de controle na gestão dos créditos tributários inadimplidos que possam comprometer a fidedignidade do registro dos fatos envolvendo tais créditos nas respectivas contas do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais do município.

Os resultados apurados nas supracitadas auditorias foram abordados nas análises das respectivas Prestações de Contas de Governo de 2018.

Registre-se, por fim, que a estratégia de controle da gestão dos créditos tributários inadimplidos replicará a demonstrada no item 4.1.4.1, referente ao controle da gestão dos impostos de competência municipal, ou seja, ainda serão objeto de

monitoramento oportunamente, cujos resultados integrarão as análises das próximas prestação de contas de governo.”

Assim, conforme apontado pela instrução técnica, faz-se oportuno **alertar** ao atual Prefeito Municipal que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade.

3.4 DAS DESPESAS

A execução orçamentária da despesa apresentou uma **economia orçamentária** no valor de **R\$ 391.228.100,62**, conforme demonstrado no quadro abaixo:

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	3.220.509.238,00	3.741.647.595,28	3.350.419.494,66	3.116.208.605,25	2.998.732.853,61	89,54%	391.228.100,62

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 382/722, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3424/3425 e/ou Balanço Orçamentário – fls. 3426/3429.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

O valor da despesa empenhada informada no Balanço Orçamentário Consolidado **guarda paridade** com o Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

3.5 DOS RESTOS A PAGAR

Conforme o 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).

3.5.1 Do saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados de Exercícios Anteriores

A seguir se demonstra o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, conforme quadros anexos ao balanço orçamentário:

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2018				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	20.375.962,02	103.774.270,55	-	109.077.355,14	1.341.985,46	13.730.891,97
Restos a Pagar Não Processados	19.873.016,65	217.010.856,71	144.469.879,00	144.199.039,99	71.790.145,04	20.894.688,33
Total	40.248.978,67	320.785.127,26	144.469.879,00	253.276.395,13	73.132.130,50	34.625.580,30

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3426/3429.

Observa-se que o município de Niterói possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 34.625.580,30, sendo R\$ 13.730.891,97 referente a restos a pagar processados e não processados liquidados e R\$ 20.894.688,33 de restos a pagar não processados.

Verifica-se que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$ 1.341.985,46, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que poderia caracterizar, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Todavia, em exame procedido acerca da documentação encaminhada pelo jurisdicionado (arquivo digital “#1891683” - fls. 3430/4645), observa-se que os cancelamentos se referem a estornos de liquidação de exercícios anteriores e/ou a empenhos liquidados indevidamente e valores lançados erroneamente no sistema contábil, justificando dessa forma os referidos cancelamentos.

3.5.2 Da Inscrição em Restos a Pagar não Processados ao Final do Exercício de 2019

No quadro apresentado no relatório do Corpo Instrutivo datado de 18.08.2020, verifica-se que o município, desconsiderando os valores relativos à Câmara Municipal e ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, inscreveu o montante de **R\$ 232.013.861,48** em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa.

3.6 DAS METAS FISCAIS

De acordo com o art. 4º da Lei Complementar nº 101/00, o Anexo de Metas Fiscais (AMF) integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nele são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Verifica-se a seguir demonstrativo contendo as metas previstas, em valores correntes, e as respectivas execuções verificadas no exercício financeiro de 2019, nos termos do art. 59, inc. I da Lei Complementar Federal nº 101/00:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	3.284.491.000,00	3.898.368.497,00	
Despesas	3.044.244.000,00	3.350.419.494,80	
Resultado primário	236.167.000,00	635.948.153,30	Atendido
Resultado nominal	240.806.000,00	568.808.495,50	Atendido
Dívida consolidada líquida	271.074.000,00	-938.108.195,60	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fls. 313; 343/346 e 377, Anexos 1 e 6 do processo TCE-RJ n.º 204.564-6/20 - RREO 6º bimestre/2019 e Anexo 2 do processo TCE-RJ n.º 204.565-0/20 - RGF 3º Quadrimestre/2019.

Conforme se verifica no quadro anterior, o município **cumpriu** as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro/2019, maio/2019 e setembro/2019, cujas Atas encontram-se às fls. 936/946.

3.7 DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A análise da execução orçamentária do exercício revela que o município apresentou **resultado superavitário**, já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme apresentado no quadro a seguir:

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	3.898.368.496,91	391.643.658,75	3.506.724.838,16
Despesas Realizadas	3.350.419.494,66	348.170.570,87	3.002.248.923,79
Superávit Orçamentário	547.949.002,25	43.473.087,88	504.475.914,37

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 3416/3423 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 3424/3425 e Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1235/1238.

3.8 DO RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

O resultado financeiro é a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, de modo

que pode se revelar superavitário ou deficitário. Verifica-se que a Administração Municipal apresentou um **superávit financeiro** de **R\$ 1.201.545.760,75**, desconsiderados os valores relativos à Câmara Municipal e ao Regime Próprio de Previdência, conforme demonstrado no quadro a seguir:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	2.349.915.685,24	649.136.578,10	6.857.180,45	1.693.921.926,69
Passivo financeiro	530.350.219,31	32.937.361,35	5.036.692,02	492.376.165,94
Superavit Financeiro	1.819.565.465,93	616.199.216,75	1.820.488,43	1.201.545.760,75

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 4648/4850, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 1253/1256 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1186/1191; 1209/1214 e Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 1209/1214.

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

Nota 2: foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$. 1.723.252.489,36) e na conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$626.663.195,88) do Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 4648/4850).

Nota 3: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores das consignações (R\$99.219.936,19) e do Serviço da Dívida a Pagar (R\$44.818.061,77) demonstrados no anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado (fls. 4663/4664), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$34.625.580,30) evidenciados no Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 3426/3429) e restos a pagar do exercício (R\$351.686.641,05) evidenciados no Balanço Financeiro Consolidado (fls. 4646/4647).

Como se pode observar dos dados, o município de Niterói **alcançou** o equilíbrio financeiro no exercício em análise, tendo sido observado o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

No tocante ao Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro do Exercício, o Corpo Instrutivo apontou **inconsistência no registro dos valores**, uma vez que o resultado final apurado não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiros registrados no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes à fl. 4649. Tal fato será objeto de **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** na conclusão deste voto.

Adiante se apresenta a evolução do resultado financeiro do município:

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

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 – processo TCE-RJ n.º 207.550-1/19 e quadro anterior.

4 - GESTÃO PATRIMONIAL

Em 31.12.2019 o **resultado patrimonial** foi superavitário como segue:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	6.144.948.718,15
Variações patrimoniais diminutivas	5.520.087.100,91
Resultado patrimonial de 2019 - Superavit	624.861.617,24

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 4653/4654.

O resultado apurado na tabela anterior conduziu o Município a um **patrimônio líquido** registrado no Balanço Patrimonial, conforme demonstrado a seguir:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2018)	1.920.720.291,34
Resultado patrimonial de 2019 – Superávit	624.861.617,24
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
Patrimônio líquido - exercício de 2019	2.545.581.908,58
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2019	2.525.793.221,00
Diferença	19.788.687,58

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 – processo TCE-RJ n.º 207.550-1/19, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 4648/4850.

Tal divergência será objeto de **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** na conclusão deste voto.

5 - SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS deverão ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º, *caput*, da Lei Federal 9.717/1998.

5.1 DO RESULTADO PREVIDENCIÁRIO DO 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 n.º 4.320/64, constata-se um resultado orçamentário **superavitário** da ordem de **R\$ 43.473.087,88**, conforme exposição a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	391.643.658,75
Despesas previdenciárias	348.170.570,87
Superávit	43.473.087,88

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1235/1238.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

5.2 DA CONTRIBUIÇÃO AO RPPS

Preliminarmente cabe 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 desta Corte determinou o seguinte:

“V – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes do Poder Executivo Municipal e a todos os titulares dos Institutos de Previdência dos respectivos Regimes Próprios, dando-lhes ciência de que, **a partir das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020**, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão ou instituto de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados com ele, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais.”

Nesse sentido, o quadro a seguir, confeccionado pela instrução técnica, 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 2019**, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal) cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) enviado pelo jurisdicionado:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	54.384.903,58	54.387.201,77	-2.298,19
Patronal	72.294.013,33	72.294.297,22	-283,89
Total	126.678.916,91	126.681.498,99	-2.582,08

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) – Fls. 4855/5009.

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

De acordo com o quadro apresentado, constata-se que **houve o repasse integral** ao RPPS das contribuições previdenciárias.

5.2.1 DOS PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS JUNTO AO RPPS

Quanto aos parcelamentos dos 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:

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)
899/2014	30/10/2014	10.032.548,08	1.504.882,17	1.504.882,17	0,00
900/2014	30/10/2014	19.612.251,33	2.941.837,74	2.941.837,74	0,00
901/2014	30/10/2014	12.530.560,08	1.879.584,03	1.879.584,03	0,00
133/2016	23/02/2016	7.057.917,73	1.411.572,00	3.058.430,96	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) fls. 2516.

Do quadro acima, verifica-se que o Poder Executivo **efetuou** os pagamentos devidos no exercício, decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS.

5.3 DA CONTRIBUIÇÃO AO RGPS

Conforme apontado pela instrução, 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 ao exercício em análise, cujos os dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado (modelo 24):

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	25.246.205,99	25.246.145,99	60,00
Patronal	72.563.977,58	72.563.977,58	0,00
Total	97.810.183,57	97.810.123,57	60,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 2487/2514.

Nota 1: foram considerados os valores das contribuições previdenciárias de todas unidades gestoras, exceto os da Câmara Municipal e de seu Fundo, evidenciados nos Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) encaminhados.

Nota 2: o município deixou de encaminhar o Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) do Fundo Especial de Modernização e Aprimoramento Funcional – FEMAF.

De acordo com o quadro apresentado, constata-se que **houve o repasse integral** ao RGPS das contribuições previdenciárias, com a diferença de R\$ 60,00 no total da contribuição previdenciária do servidor, que reputo irrelevante devido à imaterialidade.

5.4 DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária (fls. 5079), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o município de Niterói encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 05.01.2020, com validade que se estende até 03.07.2020.

5.5 DA AVALIAÇÃO ATUARIAL

Com relação a este tópico, o Corpo Técnico se manifestou da seguinte forma em relatório datado de 18.08.2020:

“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.

Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 5010/5074) referente a Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.

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

Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo **encaminhou**, adicionalmente, declaração (fls. 2653), atestando a inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos, e mais de uma unidade gestora do respectivo regime.

Por fim, verifica-se que o montante da “provisão matemática previdenciária” registrada no Balanço Patrimonial **não guarda paridade** com o informado no Relatório de Avaliação Atuarial.

Destaca-se que o parecer do atuário é documento hábil para efetuar o registro contábil da “provisão matemática previdenciária”, bem como as notas explicativas que acompanharão as demonstrações contábeis. Diante disso, a divergência será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 4.**”

Ato contínuo, o Ministério Público Especial, ao analisar a situação previdenciária do município no que tange à avaliação atuarial, manifestou-se nos seguintes termos em parecer de 31.08.2020:

“(…)

É oportuno registrar que, no processo TCE-RJ nº 213.898-3/18 (prestação de contas de governo do Município de Macaé - exercício de 2017), o Plenário deste Tribunal proferiu decisão determinando a Secretaria-Geral de Controle Externo que, ao atualizar o rol dos documentos a serem remetidos a esta Corte, **para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, contemplasse a exigência de documentação comprovando a necessária avaliação atuarial anual, tendo por base o último dia do exercício anterior ao qual se refere a prestação de contas, bem como que passasse a considerar a situação previdenciária (financeira e atuarial) em suas análises.**

Além disso, no processo TCE-RJ nº 210.530-2/18 (prestação de contas de governo do Município de Cantagalo - exercício de 2017), **o Plenário deste Tribunal determinou a expedição de ofícios a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos chefes do Poder Executivo Municipal e aos responsáveis pelos institutos de previdência dos respectivos regimes próprios, alertando-os acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial em seus regimes próprios de previdência social (RPPS), nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, e de que a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de medidas para a manutenção do equilíbrio atuarial do RPPS, assim como de estratégias para correção de déficit atuarial apresentado, poderia ensejar a emissão de parecer prévio contrário.**

(...)

Como se vê, a instância técnica ateu-se, tão somente, a registrar: que jurisdicionado encaminhou o relatório da última avaliação atuarial, realizada em 2020 com data focal 31.12.2019; que esta avaliação apontou a existência de superávit atuarial; que foi apresentada declaração informando da existência de um único RPPS municipal e uma única unidade gestora para o respectivo regime; e que existe discrepância entre os registros contábeis e o relatório da avaliação atuarial, no tocante ao valor da “provisão matemática previdenciária”.

A análise apresentada, todavia, evidencia-se, *data maxima venia*, totalmente insuficiente: não verifica a efetiva implementação (no exercício de 2019) do plano de custeio recomendado no parecer atuarial com data focal em 31.12.2018; e não examina, ademais, se estão sendo cumpridas as obrigações financeiras eventualmente assumidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

A omissão do corpo técnico deste TCE/RJ, além de se mostrar em descompasso com o determinado por esse E. Tribunal na prestação de contas do exercício de 2017, impossibilita o pronunciamento deste Ministério Público de Contas quanto ao mérito da questão em tela; ou seja, se as medidas adotadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal no exercício financeiro de 2019, para a manutenção do equilíbrio atuarial ou a equalização de déficit atuarial do RPPS apurado na avaliação com data base de 31.12.2018, observaram recomendação proposta na respectiva avaliação.

Há que se ressaltar que, em relação às recomendações propostas pelo atuário na avaliação com data focal 31.12.2019, só poderão ser avaliadas e adotadas pelo Poder Executivo Municipal no decorrer do exercício de 2020, de forma que só terão reflexos nas contas do exercício de financeiro de 2020, a serem encaminhadas em 2021.”

Revela-se pertinente acolher a sugestão efetuada pela unidade técnica de considerar como **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** às contas a divergência entre o montante da “provisão matemática previdenciária” registrada no Balanço Patrimonial e aquela constante do Relatório de Avaliação

Atuarial, com destaque para o fato de que o regime previdenciário municipal, no presente exercício, apresentou superávit orçamentário e atuarial.

Em relação à argumentação levada a efeito pelo *Parquet* de Contas, ressalto a **DETERMINAÇÃO** efetuada pelo Plenário desta Corte à Secretaria Geral de Controle Externo, nas Contas de Niterói relativas ao exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 207.550-1/19):

“(...)

IV- Por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo para que:

(...)

IV.2 avalie a possibilidade de incluir no escopo de futuras fiscalizações no RPPS do Município de Niterói a verificação se o ente está adotando as medidas recomendadas no parecer do atuário, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial, bem como se está cumprindo com as obrigações financeiras, eventualmente, assumidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, devendo ser observado, no que couber, os pontos de controle estabelecidos nas Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 (relacionadas à temática “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”), aprovada pela Resolução nº 05/2018; (grifei)

IV.3 avalie a possibilidade de incluir na análise da próxima prestação de Contas de Governo Municipal os temas estabelecidos nas Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 2018 (relacionadas à temática “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”), aprovada pela Resolução Atricon nº 05/2018.” (grifei)

5.6 DAS AUDITORIAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL

No exercício de 2019, foi realizada, por meio da Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE, auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos municípios do Estado do Rio de Janeiro que se submetem a este Tribunal de Contas.

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE-RJ nº 105.995-8/19, que contém informações quanto aos Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e aos Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), além de informações detalhadas quanto a outros aspectos relacionados à execução da política de investimentos.

Conforme informação do Corpo Instrutivo constante do relatório datado de 18.08.2020, a atual Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE dará continuidade ao processo de acompanhamento da gestão dos RPPS, o que será levado a efeito com base nos dados que serão periodicamente solicitados aos RPPS, bem como com os colhidos no CADPREV.

6 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**6.1 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**

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

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

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL				
Descrição	3º quadrimestre/2018	2019		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	3.142.543.985,00	3.310.020.219,49	3.404.298.279,00	3.401.647.885,01

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 207.550-1/19 e processos TCE-RJ n.ºs 215.430-3/19, 238.252-4/19 e 204.565-0/20 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019.

6.2 DÍVIDA PÚBLICA

De acordo com a Resolução nº 40/01 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31⁶ da Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação do Município com relação à dívida está demonstrada na tabela a seguir:

Especificação	2018	2019		
	3º quadrimestre/2018	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	842.608.441,70	636.168.077,80	615.330.874,20	738.216.910,10
Valor da dívida consolidada líquida	-20.298.108,70	-594.473.915,90	-883.197.191,00	-938.108.195,60

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

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

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

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

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

% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-0,65%	-18,01%	-25,94%	-27,58%
---	--------	---------	---------	---------

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ nº 207.550-1/19 e processo TCE-RJ nº 204.565-0/20, RGF – 3º quadrimestre de 2019.

Conforme verificado, tanto no exercício anterior, quanto em todos os quadrimestres de 2019, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL – **foi respeitado** pelo município.

6.2.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO

De acordo com o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada, com algumas exceções, a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

A Resolução nº 43/01 do Senado Federal, por sua vez, determina que a contratação de operações de crédito interna e externa dos Municípios deverá respeitar os seguintes limites:

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

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

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

(...)

Conforme Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019, constata-se que o município realizou operações de crédito no montante global de R\$ 44.653.329,95, que corresponde a 1,31% da Receita Corrente Líquida, que foi de R\$ 3.401.647.885,01, tendo cumprido, portanto, o limite de 16% estipulado no artigo 7º da Resolução do SF nº 43/2001.

6.2.2 DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS DE CAPITAL (REGRA DE OURO)

Conforme apontado pela instrução, as despesas de capital foram superiores ao valor total das operações de crédito realizadas, de modo que foi observada a norma estabelecida no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal:

REGRA DE OURO	
Descrição	Valor - R\$

A – Receitas de operações de crédito	44.653.330,00
B – Despesas de capital	593.446.851,60
C – Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
D – Despesa de capital líquida (B - C)	593.446.851,60
E – Resultado para apuração da Regra de Ouro (A - D)	-548.793.521,60

Fonte: Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2019 – processo TCE-RJ n.º 204.564-6/20.

6.2.3 OPERAÇÃO DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA (ARO)

O município **não realizou** operações de crédito por antecipação de receita no exercício.

6.2.4 CONCESSÃO DE GARANTIA

O Município **não concedeu** garantia em operações de crédito interna/externa.

6.2.5 ALIENAÇÃO DE ATIVOS

O Município **não realizou** alienação de ativos no exercício.

6.3 GASTOS COM PESSOAL

Nos termos do inciso III, *b*, do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo corresponde a **54%** do valor da Receita Corrente Líquida – RCL. O Município de **NITERÓI** apresentou os seguintes percentuais:

Descrição	2018				2019					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	40,07%	36,41%	1.075.530.660,79	34,22%	1.110.958.993,81	33,56%	1.165.845.024,40	34,25%	1.195.093.321,65	35,13%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 207.550-1/19, e processos TCE-RJ n.ºs 215.430-3/19, 238.252-4/19 e 204.565-0/20 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019.

Conforme se pode constatar, o Poder Executivo **respeitou** em todos os quadrimestres de 2019, o limite estabelecido na alínea “*b*”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 (54% da Receita Corrente Líquida).

7 - LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

7.1 GASTOS COM EDUCAÇÃO

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

O Corpo Instrutivo, em seu relatório datado de 18.08.2020, faz as seguintes ponderações acerca dos aspectos que deverão ser observados na apuração do atendimento ao limite mínimo de gastos com educação e da alteração da metodologia de apuração do cumprimento do referido limite, quando da análise das contas de governo referentes aos exercícios seguintes:

“(…)

Destaca-se a seguir alguns aspectos relevantes que deverão ser observados quando da apuração para o atendimento ao limite com educação, relacionados a entendimentos e decisões proferidas por esta Corte:

- a) as despesas com alimentação custeadas pelo município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01;
- b) as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretivas do artigo 70 da Lei nº 9.394/96, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 219.129-2/18; e
- c) serão consideradas despesas com educação as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, consoante a decisão proferida no exame das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2017.

Ressalta-se ainda, que a partir das prestações de contas de governo **referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021**, deverão ser observados os seguintes aspectos quando da apuração para o atendimento ao limite com educação:

- a) 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;
- b) 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;

Desta forma, por se tratarem de mudanças na metodologia, ao final deste relatório será sugerida comunicação ao jurisdicionado para ciência das alterações na apuração do limite de gastos com educação a serem implementadas.”

Acompanho a sugestão do Corpo Instrutivo de efetuar **COMUNICAÇÃO** ao atual gestor para ciência das alterações na metodologia de apuração do limite de gastos com educação a serem implementadas.

Ato contínuo, a base de cálculo para apuração do percentual dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino foi da ordem de **R\$ 1.429.909.485,99**, conforme consta do relatório do Corpo Instrutivo datado de 18.08.2020.

Com relação ao enquadramento das despesas com educação nos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, a unidade técnica se manifesta da seguinte forma:

“5.4.1 DA VERIFICAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DAS DESPESAS NOS ARTIGOS 70 E 71 D LEI N.º 9.394/96

A fim de verificar a adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, serão considerados os dados encaminhados pelo município por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis.

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis encontra-se divergente do valor registrado pela contabilidade na função 12 – educação, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	514.880.154,05
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	514.716.587,38
Diferença	163.566,67

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3411/3415 e Relatório Analítico Educação – fls. 5089/5110.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 5**.

Não obstante, a diferença apontada no quadro anterior não compromete a análise, que será efetuada com base no processo de amostragem.

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 99,16% do valor total das despesas com educação empenhadas com recursos próprios e 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. 5089/5110.

Na análise, foram identificadas as seguintes situações:

- gastos referentes a objetos que não devem ser considerados para a apuração do cumprimento do limite de gastos da Educação:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
21/11/2019	1522	Ref. Carta-convite n 29/2019 de equipamentos eletronicos para premiacao de alunos e professores vencedores da III Maratona Munic. de Matematica, da I Maratona de Lingua Portuguesa, do 19 Concurso de Incentivo r Leitura - Poesia e do V Premio Roboti	PAULO R DE OLIVEIRA JUNIOR REPRESENTACOE	Ensino Fundamental	8.0.1.00 - ORDINARIOS PROVENIENTES DE IMPOSTOS	169.200,00
27/12/2019	1612	Ref. Carta-convite n 33/2019 - aquisicao de tendas tipo gazebo articulaveis para atender aos eventos da FME, conforme solicitacao atraves do oficio n 078 P/2019 e termo de referencia do Depto. Administrativo e homologacao/autorizacao do certame pel	ACR COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA ME	Ensino Fundamental	0.0.1.00 - ORDINARIOS PROVENIENTES DE IMPOSTOS	75.840,00
TOTAL						245.040,00

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 5089/5110.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 6**.

b) gastos que não pertencem ao exercício de 2019, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
28/02/2019	186	Reconhecimento de divida referente a despesas com a gratuidade em transporte coletivo (Riocard) para alunos matriculados na Rede Municipal e acompanhantes - exercicio de 2018, de acordo com a legislacao em vigor, Decreto Municipal e determinacao da S	FUNDO MUNICIPAL DE TRANSPORTE	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	530.626,20
TOTAL						530.626,20

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 5089/5110.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 7**.

Ressalta-se que a qualquer momento este Tribunal poderá verificar a legalidade das despesas realizadas com educação.

Tais fatos serão objeto de **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão deste voto.

Assim, a tabela abaixo demonstra o percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino:

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Liquidada R\$ (a)	Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (b)
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	4.586.325,79	27.362.341,53
Educação infantil	365 – Ensino infantil	14.411.900,21	3.779.969,62
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	1.453.327,30	383.544,90
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	187.208.085,50	12.268.396,83
	306 – Alimentação	11.566.453,96	3.836.866,34
	Demais subfunções	57.365.658,18	83,30
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções			
Subtotal das despesas com ensino		276.591.750,94	47.631.202,52
(c) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos (a + b)		324.222.953,46	

FONTE DE RECURSOS: FUNDEB		
Descrição	Despesa Liquidada R\$ (d)	Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (e)
Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	117.497.291,13	0,00
(f) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB (d + e)	117.497.291,13	

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE	
(g) Total das despesas com ensino (c + f)	441.720.244,59
(h) Perda de Recursos FUNDEB	14.525.092,45
(i) Total das despesas registradas como gasto em educação (g + h)	456.245.337,04
(j) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e Fundeb)	775.666,20
(l) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00
(k) Restos a pagar não processado inscrito no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: impostos e transferência de impostos)	47.631.202,52
(m) Restos a pagar não processado inscrito no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte: FUNDEB)	0,00
(n) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (i - j - k - m)	407.838.468,32
(o) Receita resultante de impostos	1.429.909.485,99
(p) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)	28,52%

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1352 e documento contábil (fls. 1357), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3416/3423, Quadro D.3, fls. 2076, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1968/1969, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "FUNDEB" – fls. 2092/2094, Relatório Analítico Educação – fls. 5089/5110, Quadro C.4 - Balancetes na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1361/1362, e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 1978.

Nota 1: cabe salientar que o valor das Demais Subfunções se refere à "271 – Previdência Básica" (R\$39.580.693,51), "331 – Proteção e Benefícios aos Trabalhadores" (R\$291.204,49 e "846 – Outros Encargos Especiais" (R\$17.493.760,18, totalizando R\$57.365.658,18 – fls. 1357.

Nota 2 (linha h): após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve uma perda líquida no valor de R\$14.525.092,45 (transferência recebida R\$118.406.750,45 e contribuição R\$132.931.842,90).

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

Nota 4: na linha J foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item '5.4.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96'.

O Município **aplicou** o percentual de **28,52%** na manutenção e no desenvolvimento do ensino, **em cumprimento** ao artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 228 da Lei Orgânica do Município (25%).

Conforme informado pela especializada, a nota explicativa de fls. 1355/1356, esclarece que as despesas com a Educação Especial, Administração e Alimentação se referem às despesas realizadas com o Ensino Fundamental e com o Ensino Infantil. Já no que diz respeito às demais Subfunções (271 – Previdência Básica”, “331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhadores” e “846 – Outros Encargos Especiais”), pelo fato de o município não aplicar recursos no ensino médio – subfunção 362, pode-se inferir que essas despesas correspondem à educação básica, motivo pelo qual todas foram incluídas na base de cálculo do limite da educação apresentado no quadro anterior.

Com relação aos repasses de recursos à Educação, o Corpo Técnico se manifestou da seguinte forma em Relatório datado de 18.08.2020:

“5.4.3.3 DO 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.

Registre-se que, o E. Plenário desta Corte, nos respectivos processos de contas de governo do exercício de 2018, determinou ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB.

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 necessário a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro para implementação de tais regras.

Importante salientar que o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB será objeto de verificação e acompanhamento nas próximas contas de governo, referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021.

Tal fato será objeto de **comunicação** ao chefe do Poder Executivo.”

Em relação ao tema o Ministério Público Especial, em parecer datado de 31.08.2020, assim se posicionou:

“8.1.2 Cronograma de repasse dos recursos a que tem direito a Educação na forma prevista na Lei nº 9.394/96

A Lei nº 9.394, de 20.12.1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, em seu artigo 69 e parágrafos, não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade do repasse dos 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, pertencentes à Educação, aos órgãos responsáveis. O objetivo é o de assegurar, de imediato, a efetiva disponibilização dos recursos arrecadados, apresentando, inclusive, um cronograma a ser cumprido, sem qualquer margem de discricionariedade por parte do Poder Executivo quanto à sua observância ou não:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

[...]

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Tais recursos não são passíveis de serem submetidos a contingenciamentos, diante da vedação prevista no § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000. Além disso, devem ser disponibilizados exatamente na medida em que são arrecadados.

Na hipótese de descumprimento, deve ser observada a prescrição do § 6º do artigo 69 da LDB.

A adoção de procedimentos distintos daquele estabelecido na Lei nº 9.394/96, além de evidenciarem de plano a má gestão em matéria de educação pública, são extremamente danosos, prejudicando o planejamento e, conseqüentemente, uma aplicação eficiente e eficaz dos recursos com vistas a uma melhor qualidade do serviço.

Foi justamente com o objetivo de contribuir para uma prestação mais eficiente e eficaz do serviço público de educação que, **nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2018, o Ministério Público de Contas apresentou proposição ao Plenário de DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE** para que verificasse o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996), **proposta acolhida pelo Plenário quando da apreciação das Contas de Governo.**

Sem embargo do decidido por este E. Plenário, não identificamos, até o momento, procedimento fiscalizatório voltado ao cumprimento do contido no referido acórdão.

Sobre a questão o relatório técnico traz as seguintes informações no tópico 5.4.3.3:

Importante salientar que o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB será objeto de verificação e acompanhamento nas próximas contas de governo, referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021.

Tal fato será objeto de comunicação ao chefe do Poder Executivo.

Com as vênias de estilo, o Ministério Público de Contas entende que a proposta do d. corpo instrutivo revela-se **manifestamente insuficiente** para o pleno cumprimento da decisão plenária acerca da questão, sobretudo se considerada a relevância constitucional (e social) atribuída à função de governo Educação.

Com efeito, o Parquet de Contas reitera integralmente, neste parecer, o que propora relativamente à questão no processo de contas de governo de 2018, e que foi acolhido por este E. Plenário. Destarte, sugere que seja renovada a DETERMINAÇÃO à SGE, nos exatos moldes do consignado no parecer referente às contas do exercício de 2018.”

Considerando o exposto pelo Corpo Instrutivo, de fato não deve ser acolhida a Determinação sugerida pelo Ministério Público Especial. Assim sendo, farei constar **Comunicação ao Chefe do Poder Executivo, nos termos propostos pela instrução.**

Ao avaliar o desempenho do município em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, o Corpo Instrutivo assim se manifesta em relatório datado de 18.08.2020:

“5.4.4 DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB

A Educação básica tem seu resultado monitorado por meio do indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, que, além de informar o desempenho médio da Educação nacional, permite a todo ente federado avaliar o desempenho de sua rede escolar.

O Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep em 2007 e relaciona, de forma pioneira, informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados, como a Prova Brasil – para os municípios e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país.

No que concerne ao desempenho em face do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, relativo ao exercício de 2017 (sua última divulgação), o município obteve os seguintes resultados:

RESULTADOS DO IDEB - 2017

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,4	5,5	98,00%	41ª	4,2	5,3	79,00%	61ª

Fonte: Ministério da Educação e Cultura e banco de dados da SSR.

Objetivando o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, referente ao exercício de 2019, os instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação básica – Saeb, foram aplicados, em todos os estados e Distrito Federal, nos meses de outubro e novembro daquele exercício. Os resultados serão divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep no segundo semestre deste ano, os quais serão considerados na próxima prestação de contas de governo.”

7.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi instituído por meio da Lei Federal n.º 11.494, de 20/07/2007, com natureza contábil e formado pela contribuição de recursos do estado e municípios, com complementação da União, quando necessário.

No caso específico dos municípios, a contribuição, compulsória, é formada pela dedução de 20% (vinte por cento) das receitas de transferências do FPM, ICMS, IPI Exp., ICMS Des., IPVA e ITR.

Em 2019, o município contribuiu para o Fundo com recursos na ordem de R\$ 132.931.842,90, tendo recebido do Fundo, após distribuição baseada no número de alunos matriculados no ensino fundamental, o montante de R\$ 118.547.975,14 (Transferências: R\$ 118.406.750,45 + Rendimentos: R\$ 141.224,69).

Do resultado entre as transferências recebidas do Fundeb e o valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb, apura-se **uma perda** da ordem de **R\$ 14.525.092,45**, conforme apontado pelo Corpo Instrutivo no quadro que reproduzo a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	118.406.750,45
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	132.931.842,90
Diferença (perda de recursos)	-14.525.092,45

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3416/3423, Quadro D.3 – fls. 2016 e Relatório do Controle Interno – fls. 2656/2849

Nota: o valor das Transferências Multigovernamentais foi extraído do Quadro D.3 e do Relatório do Controle Interno, uma vez que este valor guarda consonância com informado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

De acordo com o art. 22 da Lei nº 11.494/07, do montante dos recursos recebidos do Fundeb, acrescido das aplicações financeiras, os Municípios deverão aplicar, no mínimo, 60% (sessenta por cento) no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

No quadro elaborado pela instrução (relatório datado de 18.08.2020), verifica-se que as despesas com a **remuneração dos profissionais do magistério** em efetivo exercício de suas atividades, no ensino fundamental público, com recursos provenientes do Fundeb, atingiram o montante de **R\$ 76.373.239,23**, que corresponde a **64,42%** dos recursos recebidos à conta do Fundo, **cumprindo** o disposto no art. 22 da Lei Federal n.º 11.494/07.

A Lei nº 11.494/07 permite a aplicação de até 5% dos recursos do Fundeb no 1º trimestre do exercício seguinte, por meio da abertura de créditos adicionais. Sobre o assunto, o Corpo Instrutivo assim se manifestou em relatório de 18.08.2020:

“(…)

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 207.550-1/19) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2018 um *superavit* financeiro de R\$2.493.403,78, de acordo com o Balancete ajustado encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

Constatada a existência de *superavit* financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2019, será efetuado subtraindo o *superavit*, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício.

Verifica-se que o valor de R\$2.493.403,78 foi utilizado no exercício de 2019, por meio de crédito adicional aberto em 26/12/2019, conforme decreto n.º 13.433/2019 às fls. 1975/1976, após o 1º trimestre, em desacordo, portanto, com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 8.**”

Tal fato será alvo de **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão deste voto.

O art. 21 da Lei Federal n.º 11.494/07 **foi respeitado** pelo município, conforme demonstrativo a seguir:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			118.406.750,45
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			141.224,69

(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)		118.547.975,14
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	117.497.291,13	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	2.493.405,78	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	
(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)		115.003.885,35
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)		97,01%

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1352 e documento contábil, fls. 1357, Quadro D.3 – fls. 2076, Relatório do Controle Interno – fls. 2656/2849, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 2091/2094, Relatório Analítico Educação – fls. 5089/5110 e prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 207.550-1/19.

Nota 1: O superávit financeiro utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2019 foi no valor de R\$2.493.403,78, conforme quadro acima; porém o registrado no Quadro D.3 de fls. 2076 foi da ordem de R\$3.612.259,48, conforme Balancete encaminhado na PCGOV 2018 (consta aqui o valor de R\$3.584.317,60, mas a divergência encontra-se justificada às fls. 2077/2078).

Como se observa no quadro anterior, o município utilizou **97,01%** dos recursos do FUNDEB de 2019, **observando** o disposto no artigo 21 da Lei nº 11.494/07.

O resultado financeiro para o exercício de 2020 assim se demonstra (relatório datado de 18.08.2020):

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2020	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro em 31/12/2018	2.493.405,78
(+) Receita do Fundeb recebida em 2019	118.406.750,45
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2019	141.224,69
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2019 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2019 (2)	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2019	0,00
= Total de recursos financeiros em 2019	121.041.380,92
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2019	117.497.291,13
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2019	3.544.089,79

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 207.550-1/19, Quadro D.3 – fls. 2076

Nota: o saldo financeiro evidenciado no Quadro D.3 encaminhado não guarda consonância com o demonstrado na prestação de contas de governo de 2018 (proc. TCE/RJ 207.550-1/19, fls. 819) – R\$3.584.317,60. Ressalta-se que à época o valor foi ajustado para R\$2.493.405,78, sendo este confirmado pelo voto de 18/12/2019.

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2020, apurado no quadro anterior, encontra-se consoante com o valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB – Quadro D.2 às fls. 1978.

O parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (anexado às fls. 2096/2097) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos destinados ao fundo,

concluiu pela regularidade conforme previsto no art. 24 c/c com o parágrafo único do art. 27 da Lei n.º 11.494/07.

O cadastro do Conselho do Fundeb consta como “regular junto ao Ministério da Educação – MEC (arquivo digital anexado em 05/08/2019 – fls. 1574/1575)”.

Ainda em relação ao tópico gasto com educação, o Corpo Instrutivo em sua análise destaca o seguinte aspecto, com relação ao disposto na **Portaria Conjunta n.º 02/18, editada em conjunto pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, in verbis:**

“5.4.5.4 DA PORTARIA CONJUNTA STN/FNDE Nº 2/2018

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN editaram a Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, dispondo sobre as atribuições dos agentes financeiros do Fundeb, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo.

A referida portaria estabeleceu uma série de medidas, entre elas concedeu maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor, na movimentação, no gerenciamento dos recursos e na administração da conta bancária única do Fundeb, a qual, de acordo com o disposto no art. 2º da referida Portaria, deve ser mantida pelo município no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal.

A Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, alterou o art. 11 da Portaria Conjunta STN/FNDE nº 2, de 15/01/2018, o qual estabeleceu o prazo improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua publicação (D.O.U. – 29/01/2018), ou seja, até 27/07/2018, para que os entes governamentais procedessem à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção da conta específica do Fundo, adequando o CNPJ de titularidade da conta, bem como adotassem as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico.

Por fim, em seu art. 12, determina que as informações afetas à conta bancária específica do Fundeb deverão ser atualizadas sempre que houver alterações no cadastro dos respectivos Conselhos de que trata o art. 24 da Lei 11.494 de 2007, no âmbito do sistema informatizado CACS-FUNDEB.

De acordo com a documentação apresentada pelo jurisdicionado às fls. 2873/2876 e 1983/2069, verifica-se que o município cumpriu parcialmente as regras estabelecidas pela Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, uma vez que a movimentação dos recursos creditados na conta do Fundeb não permite identificar a finalidade dos gastos de acordo com especificações estabelecidas pelo Ministério da Educação, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados, conforme estabelecido no artigo 3º da legislação em apreço.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 9.**”

5.4.6 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O Plano Municipal de Educação (PME) é um instrumento de planejamento por excelência, o qual deve ser elaborado em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação, bem como prever metas e estratégias para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino. Conforme disposto no artigo 10 da Lei Federal nº 13.005/2014, lei que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos municípios devem ser formulados em consonância com o PNE e o PME, de maneira a viabilizar a execução planejada das ações necessárias ao cumprimento do dever do Estado com a educação.

Verifica-se que o município de **Niterói** instituiu o Plano Municipal de Educação, o qual foi aprovado pela Lei Municipal nº 3.234/2016 (fls. 2878/2930), com vigência até 01/08/2026, cumprindo, assim, o disposto no art. 8º da mencionada Lei.”

A falha apontada acima será alvo de **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** na conclusão deste Voto.

7.3 DESPESAS COM SAÚDE

O art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 estabeleceram, para os Municípios, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

Segundo a referida Lei Complementar, serão consideradas, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, as despesas em ações e serviços públicos de saúde voltados para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/90.

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

Conforme ressaltado pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte decidiu, em sessão de 28.08.2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, em resposta à consulta formulada perante esta Corte, 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, seriam consideradas, 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 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.

Entretanto, diante de nova consulta (Processo TCERJ nº 106.738-5/19), o Plenário desta Corte decidiu, em sessão de 06.04.2020, que a aplicação da metodologia citada anteriormente será

considerada a partir das prestações de contas de governo **referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021**, tendo sido expedidos ofícios a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, nos seguintes termos:

“(…)

II – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Consulente, bem como a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, dando-lhes ciência acerca da reformulação do prejulgado n.º 035/2018, objeto do processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, nos seguintes termos:

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 2020, a serem apresentadas em 2021**, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do artigo 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da Lei Complementar n.º 141/12, **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.** “

A ampliação do período de transição para aplicação da nova metodologia foi comunicada aos Gestores no referido processo e pela sua relevância será **REITERADA** ao final deste Voto.

Ato contínuo, com relação a este tópico, a instrução técnica em relatório datado de 18.08.2020, aponta as seguintes questões:

“5.5.1 DA VERIFICAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DAS DESPESAS NOS ARTIGOS 3º E 4º DA LEI COMPLEMENTAR N.º 141/12

A fim de verificar a 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.

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis encontra-se consoante ao valor registrado pela contabilidade na função 10 – saúde, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	521.957.039,96
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	521.957.039,96
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3411/3415 e Relatório Analítico Saúde – fls. 5111/5125.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 99,09% 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. 5111/5125.

Assim, foram identificadas despesas no montante de R\$492.431,28 que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, conforme a seguir:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
01/07/2019	600	PELA DESPESA EMPENHADA PARA REEMBOLSO DOS SALARIOS E ENCARGOS SOCIAIS DA SERVIDORA FABIANA FERREIRA REZENDE, CEDIDA A ESTA FUNDACAO. //////////// RESERVA REFERENTE AO PERIODO DE 2014,2015 e PARTE DE 2017	PREFEITURA MUNICIPAL CABO FRIO DE	Administração Geral	Ordinários	162.753,91
01/10/2019	1045	RESERVA ORCAMENTARIA PARA O PAGAMENTO DE RECONHECIMENTO DE DIVIDA A DMAV SURPORTE MEDICO LTDA, REFERENTE AO PERIODO DE 17/06 A 30/06/2019 E MES DE JULHO/2019, A NOTA FISCAL Ns 404 E 405, NO VALOR TOTAL DE R\$ 99.684,20.	DMAV SUPORTE MÉDICO LTDA - EPP	Administração Geral	Ordinários	99.684,20
17/12/2019	1321	SOLICITACAO DE COMPRAS REFERENTE AO PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA COM A PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. ESTA SOLICITACAO NAO ESTA ATRELADA A NENHUM CONTRATO POR SE TRATAR DE PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA. Proc. 200007904/2019	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL	Administração Geral	Ordinários	54.000,00
23/12/2019	1369	RECONHECIMENTO DE DIVIDA REFERENTE AS NOTAS FISCAIS DO HOSPITAL MUNICIPAL CARLOS TORTELY - HMCT NAO HA CONTRATO VIGENTE 200/4177/2018	GERAÇÃO PHARMA PRODUTOS HOSPITALARES LTDA.	Administração Geral	Ordinários	119.735,17
23/12/2019	1372	RECONHECIMENTO DE DIVIDA INSUMOS HOSPITALARES E MEDICAMENTOS ENTREGUE AO HOSPITAL PSIQUIATRICO JURUJUBA NAO HA CONTRATO VIGENTE 200/04069/2018	SIEG COMÉRCIO LTDA - EPP	Administração Geral	Ordinários	56.258,00
TOTAL						492.431,28

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 5111/5125.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 10.**”

Tal fato será considerado **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão deste voto.

No tocante à gestão dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, verifica-se que eles **não** foram geridos em sua totalidade pelo Fundo Municipal de Saúde, conforme quadro abaixo elaborado pela unidade técnica:

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	493.543.645,01	94,55%
Gastos geridos pela Fundação Municipal de Saúde	20.498.037,22	3,93%
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	7.915.357,73	1,52%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2019	521.957.039,96	100%

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3411/3415, da prefeitura – fls. 1097/1172 e do FMS – fls. 1272, Quadro E.1 da Fundação Municipal de Saúde, fls. 4770 e documentos contábeis, fls. 4779/4780.

Tal procedimento contraria o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º, c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, o que constituirá **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão deste Voto.

Destaco que tanto o Corpo Técnico quanto o Ministério Público Especial (parecer datado de 31.08.2020) consideraram na apuração do percentual tão somente as despesas realizadas pelo Fundo Municipal de Saúde em ASPS advindas das receitas de impostos e suas transferências.

Dessa forma, o percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde foi de **19,45%**, portanto, **acima** do percentual mínimo disposto no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme se demonstra:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	1.429.909.485,99
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.583.548,28
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	1.424.325.937,71
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	268.757.117,27
(F) Restos a pagar não processados com disponibilidade de caixa, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos	8.258.725,26
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00

(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	277.015.842,53
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	19,45%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3416/3423, Quadro E.1 – fls. 4787 e documentos contábeis, fls. 4782/4787, Quadro E.2 – fls. 4806 e documentos contábeis, fls. 4807/4814, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - Quadro E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 2103 e 2105/2117, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 2343/2345 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 5086/5087.

Nota: 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 09/07/2019 e 09/12/2019. 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.

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com saúde.

O Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer de fls. 2192/2200, opinou **favoravelmente** à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36, da Lei Complementar n.º 141/12.

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no §5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiências públicas, na qual o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das atas apresentadas às fls. 2157/2178.

Entretanto as audiências relativas ao 3º quadrimestre de 2018, 1º quadrimestre de 2019 e 2º quadrimestre de 2019 ocorreram nos meses de março, setembro, e novembro, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2019, maio/2019 e setembro/2019. Tal fato será considerado **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão deste voto.

7.4 LIMITES DO ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

7.4.1 CUMPRIMENTO DO § 2º, INCISO I DO ARTIGO 29-A DA CF

O limite de repasse do Executivo para o Legislativo disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal **foi respeitado**, a saber:

R\$	
Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
68.968.109,20	68.867.932,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1185.

7.4.2 CUMPRIMENTO DO § 2º, INCISO III DO ARTIGO 29-A DA CF

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2019 montava R\$ 68.867.932,00.

Assim, foi observado o limite estabelecido no inciso III, §2º do artigo 29-A da Constituição Federal, como demonstrado a seguir:

R\$	
Orçamento final da câmara	Repasse recebido
68.867.932,00	68.867.932,00

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1181/1184, 1185.

Destaco que em sessão plenária realizada em 04.12.2019, o Colegiado desta Corte, acolhendo, na íntegra, voto da minha lavra, no Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, que tratou de consulta formulada quanto ao cômputo da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública – COSIP na base de cálculo dos gastos do Poder Legislativo, com reflexos do duodécimo mensal, revendo o posicionamento anterior, decidiu que a COSIP deve ser excluída das receitas tributárias para os fins pretendidos no art. 29-A da Constituição Federal.

Dessa forma, farei constar em meu Voto, **COMUNICAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo do Município de Niterói, **reiterando** alerta já dado nas Contas de Governo do município relativas ao exercício de 2018, a respeito da nova metodologia de verificação do cumprimento do artigo 29-A da CRFB, **que passará a ser considerada nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.**

8 - DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

Nos tópicos a seguir serão abordados os principais aspectos referentes aos Conselhos de Alimentação Escolar e o de Assistência Social, devido à importância que os mesmos possuem no contexto do controle social, assim como a aplicação de recursos de royalties do petróleo, a transparência na gestão fiscal, bem como será demonstrada a apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, tratado por esta Corte de Contas na Deliberação TCE-RJ n.º 271/17.

8.1 CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Verifica-se que o Conselho de Alimentação Escolar, de acordo com o parecer às fls. 4851/4854, opinou pela **regularidade** da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, referente ao exercício de **2019**, em conformidade com o art.19 Lei nº 11.947/09.

8.2 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Conselho Municipal de Assistência Social, previsto no art. 16, inciso IV, da Lei nº 8.742/93, é um órgão que reúne representantes do governo e da sociedade civil e tem, entre suas atribuições, a de exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social, acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social e apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios do Município quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados no respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais e municipais.

O Conselho Municipal de Assistência Social, por meio do parecer às fls. 2452, opinou **pela regularidade** da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2019, em conformidade com o art.16 c/c art. 18, inciso X da Lei nº 8.742/93 – LOAS.

8.3 ROYALTIES

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

8.3.1 DAS RECEITAS

O quadro a seguir demonstra a movimentação dos recursos dos *royalties* no exercício de 2019:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			1.293.159.233,27
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	

Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		1.293.159.233,27	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	5.379.581,75		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	435.748.650,05		
Participação especial	851.037.955,76		
Fundo especial do petróleo	993.045,71		
II – Transferência do Estado			0,00
III – Outras compensações financeiras			93.259.191,66
IV - Subtotal			1.386.418.424,93
V – Aplicações financeiras			12.224,38
VI – Total das receitas (IV + V)			1.386.430.649,31

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3416/3423.

Nota 1: o valor das “Outras compensações financeiras” refere-se à “Outras transferências decorrentes de compensação – cota-parte Royalties, no valor de R\$60.377.996,91, e à “Outras transferências decorrentes de compensações” - do Estado, no montante de R\$32.881.194,75, fls. 3419.

Nota 2: as “Aplicações financeiras” são relativas à “Remuneração de depósitos bancários - Orig. 138”, fls. 3418. Ressalta-se que a fonte 138 é referente à “Compensação Financeira de Exploração e Produção de Petróleo”, conforme se verifica na Relação de Fontes de Recursos, fls. 934/935.

8.3.2 DAS DESPESAS

Demonstra-se a seguir o quadro de despesas custeadas com recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto, gás natural e recursos hídricos:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		795.462.122,70
Pessoal e encargos	78.716.682,04	
Juros e encargos da dívida	38.417.650,49	
Outras despesas correntes	678.327.790,17	
II - Despesas de capital		501.472.979,10
Investimentos	222.735.764,80	
Inversões financeiras	247.196.604,56	
Amortização de dívida	31.540.609,74	
III - Total das despesas (I + II)		1.296.935.101,80

Fonte: Quadro F.1 – fls. 2347 e documentos contábeis, fls. 2348/2777 e 4815/4846.

Com relação ao quadro acima, o Corpo Instrutivo, em relatório datado de 18.08.2020, se manifesta da seguinte forma:

“Conforme se verifica no quadro anterior, ocorreram pagamentos de despesas com pessoal no valor de R\$78.716.682,04, bem como de dívidas no montante de R\$38.417.650,49.

No entanto, constata-se que o município recebeu recursos de participação especial e *Royalties* pelo excedente da produção no valor total de R\$1.286.786.605,81, superando o valor despendido nos gastos com pessoal e dívida. Cumpre registrar que, em entendimento majoritário, o Plenário desta Corte tem acatado o pagamento dessas despesas com esses recursos, como consta dos processos TCE-RJ n.ºs 215.499-0/06, 225.235-8/08, 218.094-1/08, 208.951-3/09 e 209.143-9/06.

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.

É sabido que, o petróleo é um recurso natural não renovável, portanto, as receitas auferidas em face do recebimento dos *royalties* decorrentes da exploração desse produto tendem, ao longo do tempo, a se esgotar.

Dessa forma, espera-se que a aplicação dos recursos dos *royalties* esteja direcionada a atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável sem prejuízo, contudo, ao 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 o comprometimento contínuo de recursos dos *royalties* em despesas correntes, uma vez que estas não geram investimentos diretos e podem comprometer o resultado fiscal do município no futuro.

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 extremamente comprometido caso ocorra uma diminuição dessas receitas.

Nesse sentido, considera-se relevante efetuar recomendações 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, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

Cumpre registrar que, em sessão de 27/11/2019, nos autos do Processo de Consulta TCE/RJ nº 214.567-3/18, o E. 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 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.

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 do presente será sugerida 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.”

Merece prosperar a análise efetuada pelo Corpo Instrutivo, de modo que se revela pertinente a **RECOMENDAÇÃO** quanto à necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*. Será ainda dirigida nova **COMUNICAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo a fim de **reiterar** o alerta dado nas contas do exercício anterior no sentido de que, **a partir da análise das Contas de Governo do exercício de 2021, encaminhadas em 2022**, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 abarcará todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural.

8.3.3 DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS CONFORME LEI FEDERAL Nº12.858/2013

A Lei Federal nº 12.858, de 09.09.2013, 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.

Conforme estabelecido no § 3º do artigo 2º da referida Lei, os referidos recursos deverão ser aplicados na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) para a área da educação e de 25% (vinte e cinco por cento) para a área da saúde.

Como demonstrado pelo Corpo Instrutivo em relatório datado de 18.08.2020, o Poder Executivo aplicou 25% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na Saúde e 75% na Educação, de modo que **atendeu ao disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação**, conforme quadro a seguir:

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	1.161.310,72
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	290.327,68
Aplicação de Recursos na Saúde	290.327,68
% aplicado em Saúde	25,00%

Saldo a aplicar	0,00
Aplicação Mínima na Educação – 75%	870.983,04
Aplicação de Recursos na Educação	870.983,04
% aplicado em Educação	75,00%
Saldo a aplicar	0,00

Fonte: Quadro F.3 – fls. 4847.

Nota: foi verificado que o município preencheu o valor da aplicação a título de royalties recebido com base na Lei Federal nº 12.858/2013 maior do que de fato ocorreu, razão pela qual no quadro acima foi evidenciado o montante correto correspondente ao percentual de aplicação na Saúde e na Educação.

Não obstante, a instrução destaca que o município **não criou o código de fonte de recurso específica para classificação dos recursos de royalties** de que trata a Lei Federal nº 12.858/13, o culminou na sugestão de **RESSALVA** às contas com a respectiva **DETERMINAÇÃO**, que serão acolhidas na conclusão deste voto.

Com relação a este tópico, o *Parquet* de contas se manifestou, em parecer datado de 31.08.2020, da seguinte forma:

“(…)

Cumpram destacar que, no exame das contas deste município referente ao exercício de 2018 (TCE-RJ nº 207.550-1/19), foi constatado o recebimento de **R\$1.146.284,61** provenientes da arrecadação das receitas de royalties e da participação especial previstas na Lei Federal nº 12.858/13 e que não fora possível verificar a respectiva aplicação dessas receitas, em razão da ausência de criação de fonte de recursos específica para essas novas receitas arrecadas. **Aquela altura, houve determinação desta Corte para que a Administração Municipal, além de criar o referido código, aplicasse em 2019 o montante devido e não aplicado em 2018.**

Esclarece a nota de rodapé da tabela acima que a fonte dos dados lançados na respectiva tabela é o “Quadro F.3” - preenchido pela Administração Municipal - e que os valores da aplicação em saúde e em educação, informados no dito Quadro, eram superiores aos recursos financeiros recebidos em 2019 oriundos da Lei Federal nº 12.858/13.

Constatamos que o “Quadro F.3”, resumido na tabela a seguir, evidencia que o somatório da aplicação na saúde e educação perfaz R\$1.399.476,74, podendo-se deduzir que o excesso de R\$238.166,02 (R\$1.399.476,74 menos R\$1.161.310,72) são aplicações vinculadas aos recursos recebidos em 2018. Assim, permanece a obrigatoriedade da Administração Municipal de aplicar o saldo remanescente dos recursos recebidos em 2018, na ordem de R\$908.118,59 (R\$1.146.284,61 menos R\$238.166,02). Por tal razão, o *Parquet* de Contas propõe que o fato seja objeto de **ressalva** nas contas, acompanhada de **determinação** ao gestor para que os valores não aplicados dos recursos recebidos em 2018 sejam utilizados na finalidade e proporcionalidade definidas na Lei Federal nº 12.858/13.

Despesas	Valor Empenhado - R\$
Aplicação de recursos (royalties pré-sal) na saúde	526.649,70
Aplicação de recursos (royalties pré-sal) na Educação	872.827,04
Total	1.399.476,74”

Merece ser acolhida tal proposição ministerial, de forma que tal fato será objeto de **RESSALVA** às contas, com **DETERMINAÇÃO** ao gestor para que os valores não aplicados referentes aos recursos recebidos em 2018 sejam utilizados na finalidade e proporcionalidade definidas na Lei Federal n.º 12.858/13.

8.3.4 DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS CONFORME LEI FEDERAL Nº 13.885/2019

A Lei Federal nº 13.885, de 17.10.2019, estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do artigo 1º da Lei Federal nº 12.276, de 30.06.2010, entre outras providências.

Dos valores arrecadados, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa, 15% serão destinados aos municípios, distribuídos conforme os mesmos critérios de repartição do FPM (art. 1º, inciso III da Lei Federal nº 13.885/19). Os municípios destinarão os recursos recebidos, alternativamente, para fins previdenciários ou investimentos (art. 1º, § 3º, I e II, da Lei Federal nº 13.885/19).

Conforme quadro elaborado pela instrução, reproduzido a seguir, dos valores arrecadados em 2019, não houve qualquer destinação dos recursos:

Aplicação de Recursos dos <i>Royalties</i> – Cessão Onerosa	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019	3.370.025,63
Aplicação de Recursos (Cessão Onerosa) em Investimentos	0,00
Aplicação de Recursos (Cessão Onerosa) na Previdência	0,00
Total Aplicado	0,00
Saldo a aplicar	3.370.025,63

Fonte: Quadro F.3 – fls. 4847.

O Corpo Técnico registra que o Poder Executivo não promoveu a aplicação dos recursos, uma vez que os mesmos ingressaram nos cofres municipais em 31.12.2019, não havendo tempo hábil para o processamento da execução orçamentária da despesa, conforme demonstrado pelo documento de fl. 4848.

Noutro giro, o Ministério Público, em parecer datado de 31.08.2020, aduz que:

“... na relação informativa dos códigos e descrições das fontes de recursos utilizadas pelo município – que consta desta prestação de contas –, não é verificada a criação de código de fonte de recursos específica para a classificação das receitas de royalties (de que trata a Lei Federal nº 13.885/19).

Por se tratar de recursos com finalidade específica, conforme art. 1º, § 3º, incisos I e II da Lei Federal nº 13.885/19, é obrigatória a criação de código de classificação por fonte de recursos para controle da fonte/destinação dos recursos, nos termos do art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Diante da situação verificada, consta da conclusão deste parecer proposta de Comunicação ao chefe do Poder Executivo Municipal para que adote providências com vistas à criação da mencionada fonte de recursos.”

Em conformidade com a proposta do *Parquet*, farei constar na conclusão deste Voto **COMUNICAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo de Niterói.

8.4 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

Em 16.05.2011 entrou em vigor a Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação com vistas a regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos a informações públicas. A mencionada lei se aplica a todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem assim aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público.

Conforme informado pelo Corpo Instrutivo, no exercício de 2017, a então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional – CTO realizou auditoria na área de Tecnologia da Informação (TI), com o escopo de obter um diagnóstico do portal da transparência das Prefeituras Municipais, com a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social.

A auditoria identificou que os municípios fluminenses não vêm cumprindo integralmente a legislação pertinente à transparência na gestão fiscal. Dessa forma, o Plenário desta Corte, naquelas auditorias, determinou que os municípios implementassem ações visando a atender as exigências legais relativas aos portais de transparência.

No exercício de 2019, a 1ª Coordenadoria de Auditoria iniciou o procedimento de auditoria, na modalidade de monitoramento, para verificar o cumprimento da referida decisão plenária.

Com relação a matéria, o Corpo Instrutivo se manifestou da seguinte forma em relatório datado de 18.08.2020:

“(…)

A auditoria realizou consultas ao sítio eletrônico da Prefeitura do município para mensurar o grau de aderência aos normativos relacionados ao acesso à informação, por meio do indicador de Transparência e Acesso à Informação - iTAI. O indicador possui valores possíveis entre 0,00 e 1,00 e é composto das três dimensões, a saber: conteúdo, tempestividade e acessibilidade.

A fim de permitir a interpretação dos resultados obtidos na avaliação do indicador *iTAI*, foram definidos os seguintes níveis ou estágios de desenvolvimento:

1. O intervalo entre 0,00 e 0,33 ($0,00 \leq \text{nota} < 0,33$) representa um nível inicial de transparência e acesso à informação, com atendimento incipiente dos normativos legais;
2. O intervalo entre 0,33 e 0,66 ($0,33 \leq \text{nota} < 0,66$) corresponde a um nível intermediário de transparência e acesso à informação com relação à legislação vigente;
3. O intervalo entre 0,66 e 1,00 ($0,66 \leq \text{nota} < 1,00$) expressa um nível avançado ou aprimorado de transparência e acesso à informação. A classificação de municípios nessa faixa não exige os jurisdicionados do cumprimento integral da legislação (*iTAI* igual a 1), sendo realizada para fins comparativos.

A verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação da Lei Complementar Federal nº 131/09 (Lei da Transparência), da Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e do Decreto nº 7.185/10, encontra-se demonstrado no processo TCERJ nº 209.949-5/20.

Na tabela a seguir será apresentada a pontuação final do município em cada uma das dimensões que compõem o referido indicador:

Dimensão	Nota	Peso	Final
Conteúdo	0,98	0,6	0,59
Tempestividade	1,00	0,25	0,25
Acessibilidade	0,50	0,15	0,07
Itai	-	-	0,91

Fonte: Auditoria de Monitoramento - Processo TCE-RJ nº 209.949-5/20.

De forma geral, os resultados obtidos pelo município evidenciaram um nível **avançado** de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, fato refletido pelo *iTAI* obtido (**0,91**), correspondendo a uma situação de conformidade **adequada** aos preceitos legais.

Destaca-se na tabela a seguir os itens que apresentaram situação de precariedade no atendimento, atendimento parcial e não atendimento.

Item	Descrição	Pontuação
C20	Existe a possibilidade de se acompanhar os Programas, Ações, Projetos e Obras do município?	0,50
A01	Existe Ferramenta de Pesquisa (não pode ser link para ferramenta externa)?	0,50
A04	Existe "Mapa do Site"?	0,00
A06	Permite consultar Balanço Orçamentário?	0,00
A07	Permite consultar Balanço Financeiro?	0,00
A08	Permite consultar Balanço Patrimonial?	0,00
A09	As informações que compõem as dimensões Conteúdo e Tempestividade são de fácil acesso?	0,92
A10	As boas práticas de acessibilidade, segundo o WCAG 2.0, estão sendo adotadas?	0,55

Fonte: Auditoria de Monitoramento - Processo TCE-RJ nº 209.949-5/20.

Nota: Para as dimensões conteúdo e acessibilidade foram atribuídas as notas: 0 (zero) quando o item não obteve atendimento ou foi contemplado de forma muito precária; e 0,5 (meio) quando o respectivo

item foi parcialmente atendido. As notas da dimensão tempestividade e o item A09 obedeceram a fórmulas detalhadas na auditoria. O quesito A10 utilizou a nota da URL auditada, avaliada pela ferramenta *AccessMonitor* (validador automático que verifica a aplicação das diretrizes de acessibilidade conforme as *Wcag - Web Content Accessibility Guidelines*).

Diante do exposto, verifica-se que o município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 14.**”

O Ministério Público Especial, em seu parecer, acompanha o proposto pela instrução e aduz o seguinte:

“(…)

Além disso, nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2016 e 2017 o *Parquet* de Contas apresentou proposição de Comunicação ao atual Chefe do Poder Executivo local, devidamente acolhida pelo Corpo Deliberativo desta Corte, para que se divulgasse amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal. Tudo para que fosse dado cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Niterói (<https://niterói.gov.br>) constatou-se que os elementos que compõem as prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo bem como o Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal (Contas de Governo) se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência.”

Dessa forma, em consonância com as instâncias instrutivas, tal fato será considerado **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão deste voto.

8.5 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos, cujo objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

O IEGM é medido pelos Tribunais de Contas brasileiros desde 2017 e tem como principal finalidade o aperfeiçoamento das ações governamentais em políticas públicas nacionais, mediante a divulgação do resultado de indicadores das políticas adotadas para atendimento das necessidades da população, proporcionando uma visão da gestão para sete dimensões da execução do orçamento público com vistas a uma visão ampla da gestão voltada para melhorias estruturantes:

- ✓ Educação;
- ✓ Saúde;

- ✓ Planejamento;
- ✓ Gestão Fiscal;
- ✓ Meio Ambiente;
- ✓ Proteção das Cidades e
- ✓ Governança da Tecnologia da Informação.

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

Todos os municípios fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro responderam, no exercício de 2019, ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao ano-base 2018.

Comparando o município de Niterói com o IEGM dos municípios do Estado do Rio de Janeiro participantes, têm-se os seguintes resultados:

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	75,80	B+
Menor IEGM	48,80	C
Média Geral	59,71	C+
IEGM Niterói	67,73	B

Fonte: Banco de dados do TCE-RJ e Instituto Rui Barbosa – IRB.

Nota: Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ, sem considerar o município do Rio de Janeiro.

O município se encontra na faixa de resultado B (Efetiva), tendo alcançado a nota geral 67,73, **inferior** àquela apurada no exercício anterior (67,88).

No Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, juntado às fls. 2655, 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 respostas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

9 - RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO

Após destacar a relevância do pronunciamento e da competência fiscalizatória dos sistemas de controle interno, o Corpo Instrutivo, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, sugere **COMUNICAÇÃO** ao respectivo responsável para que tome ciência do exame

realizado, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes com o objetivo de eliminar as falhas apontadas no decurso do próximo exercício, aduzindo que 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. Tal proposição não merece reparos, de modo que será acolhida no dispositivo do presente voto.

9.1 DAS DETERMINAÇÕES NAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO ANTERIOR

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

O Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (fls. 2851/2869) informa todas as ações e providências adotadas no relatório do controle interno para corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas.

Conforme informado pela unidade técnica, 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	14	82,35%
Cumprida parcialmente	3	17,65%
Não cumprida	0	0%
Cumprimento dispensado	0	0%
Total	17	100,00%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno – Modelo 22 – fls. 2851/2869.

9.2 DO CERTIFICADO DE AUDITORIA

O Certificado de Auditoria, fl. 2850, emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas.

10 - CONCLUSÃO

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de Niterói, relativa ao exercício de 2019, e tendo em vista o teor do relatório do Corpo Instrutivo e o Parecer do Ministério Público Especial;

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

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

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

Considerando que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (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 Poder Executivo, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações de natureza contábil, observaram as disposições legais pertinentes, exceto pelas ressalvas apontadas;

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

Considerando os resultados gerais apurados em meu relatório,

Parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e com o Ministério Público Especial junto a esta Corte,

VOTO:

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas dos chefes do Poder Executivo do município de **Niterói, Srs. Paulo Roberto Mattos Bagueira Leal** (01/01 a 13/03/2019) e **Rodrigo Neves Barreto** (14/03 a 31/12/2019), referentes ao exercício de **2019**, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO**:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA N.º 1

Não foram implantados todos os Procedimentos Contábeis Patrimoniais com prazo-limite até o exercício de 2019, conforme Cronograma de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – (Modelo 25B), estando, o município em desacordo com os prazos estabelecidos na Portaria STN n.º 548/2015.

DETERMINAÇÃO N.º 1

Implantar os Procedimentos Contábeis Patrimoniais não implementados até o prazo-limite exercício de 2019, bem como observar a implantação dos demais nos prazos estabelecidos na Portaria STN n.º 548/2015.

RESSALVA N.º 2

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

DETERMINAÇÃO N.º 2

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

RESSALVA N.º 3

Divergência de R\$ 19.788.687,58 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$ 2.545.581.908,58) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 2.525.793.221,00).

DETERMINAÇÃO N.º 3

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

RESSALVA N.º 4

O montante da “provisão matemática previdenciária” registrada no Balanço Patrimonial não guarda paridade com o informado no Relatório de Avaliação Atuarial.

DETERMINAÇÃO N.º 4

Providenciar o correto registro, no Balanço Patrimonial, do passivo atuarial, o qual deve estar em consonância com aquele apontado no Relatório de Avaliação Atuarial.

RESSALVA N.º 5

O valor total das despesas na função 12 – Educação evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis/BO diverge do registrado pela contabilidade, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	514.880.154,05
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	514.716.587,38
Diferença	163.566,67

DETERMINAÇÃO N.º 5

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ n.º 281/17.

RESSALVA N.º 6

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
-----------------	----------------	-----------	--------	-----------	------------------	-------------

21/11/2019	1522	Ref. Carta-convite n 29/2019 de equipamentos eletronicos para premiacao de alunos e professores vencedores da III Maratona Munic. de Matematica, da I Maratona de Lingua Portuguesa, do 19 Concurso de Incentivo r Leitura - Poesia e do V Premio Roboti	PAULO R DE OLIVEIRA JUNIOR REPRESENTACOE	Ensino Fundamental	8.0.1.00 - ORDINARIOS PROVENIENTES DE IMPOSTOS	169.200,00
27/12/2019	1612	Ref. Carta-convite n 33/2019 - aquisicao de tendas tipo gazebo articulaveis para atender aos eventos da FME, conforme solicitacao atraves do oficio n 078 P/2019 e termo de referencia do Depto. Administrativo e homologacao/autorizacao do certame pel	ACR COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS HOSPITALARES LTDA ME	Ensino Fundamental	0.0.1.00 - ORDINARIOS PROVENIENTES DE IMPOSTOS	75.840,00
TOTAL						245.040,00

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 5089/5110.

DETERMINAÇÃO N.º 6

Observar a correta classificação das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96.

RESSALVA N.º 7

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por não pertencerem ao exercício de 2019, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00:

Data do	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
---------	----------------	-----------	--------	-----------	------------------	-------------

28/02/2019	186	Reconhecimento de dívida referente a despesas com a gratuidade em transporte coletivo (Riocard) para alunos matriculados na Rede Municipal e acompanhantes - exercício de 2018, de acordo com a legislação em vigor, Decreto Municipal e determinação da S	FUNDO MUNICIPAL DE TRANSPORTE	Ensino Fundamental	RECURSOS ORDINÁRIOS	530.626,20
TOTAL						530.626,20

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 5089/5110.

DETERMINAÇÃO N.º 7

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

RESSALVA N.º 8

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o *superavit* financeiro do Fundeb, não foi efetuada no 1º trimestre de 2019, em desacordo com o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei 11.494/07.

DETERMINAÇÃO N.º 8

Observar o disposto no disposto no § 2º do artigo 21 da Lei 11.494/07, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte o *superavit* financeiro do Fundeb, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos.

RESSALVA N.º 9

O município cumpriu parcialmente as regras estabelecidas pela Portaria Conjunta nº 02, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, no que se refere às atribuições dos agentes financeiros do Fundeb, movimentação financeira, divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos e manutenção da conta única e específica do Fundo.

DETERMINAÇÃO N.º 9

Cumprir as regras relativas ao Fundeb, estabelecidas pela Portaria Conjunta STN/FNDE n.º 02, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018.

RESSALVA N.º 10

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 2019, 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 – R\$
01/07/2019	600	PELA DESPESA EMPENHADA PARA REEMBOLSO DOS SALARIOS E ENCARGOS SOCIAIS DA SERVIDORA FABIANA FERREIRA REZENDE, CEDIDA A ESTA FUNDACAO. //////////// RESERVA REFERENTE AO PERIODO DE 2014,2015 e PARTE DE 2017	PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO	Administração Geral	Ordinários	162.753,91
01/10/2019	1045	RESERVA ORCAMENTARIA PARA O PAGAMENTO DE RECONHECIMENTO DE DIVIDA A DMAV SURPORTE MEDICO LTDA, REFERENTE AO PERIODO DE 17/06 A 30/06/2019 E MES DE JULHO/2019, A NOTA FISCAL Ns 404 E 405, NO VALOR TOTAL DE R\$ 99.684,20.	DMAV SUPORTE MÉDICO LTDA - EPP	Administração Geral	Ordinários	99.684,20
17/12/2019	1321	SOLICITACAO DE COMPRAS REFERENTE AO PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA COM A PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. ESTA SOLICITACAO NAO ESTA ATRELADA A NENHUM CONTRATO POR SE TRATAR DE PARCELAMENTO DE DIVIDA ATIVA. Proc. 200007904/2019	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL	Administração Geral	Ordinários	54.000,00
23/12/2019	1369	RECONHECIMENTO DE DIVIDA REFERENTE AS NOTAS FISCAIS DO HOSPITAL MUNICIPAL CARLOS TORTELY - HMCT NAO HA CONTRATO VIGENTE 200/4177/2018	GERAÇÃO PHARMA PRODUTOS HOSPITALARES LTDA.	Administração Geral	Ordinários	119.735,17

23/12/2019	1372	RECONHECIMENTO DE DIVIDA INSUMOS HOSPITALARES E MEDICAMENTOS ENTREGUE AO HOSPITAL PSQUIATRICO JURUJUBA NAO HA CONTRATO VIGENTE 200/04069/2018	SIEG COMÉRCIO LTDA - EPP	Administração Geral	Ordinários	56.258,00
TOTAL						492.431,28

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 5111/5125.

DETERMINAÇÃO N.º 10

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 11

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

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	493.543.645,01	94,55%
Gastos geridos pela Fundação Municipal de Saúde	20.498.037,22	3,93%
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	7.915.357,73	1,52%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2019	521.957.039,96	100%

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 3411/3415, da prefeitura – fls. 1097/1172 e do FMS – fls. 1272.

DETERMINAÇÃO N.º 11

Observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

RESSALVA N.º 12

Realização das Audiências Públicas para avaliação das metas fiscais relativas ao 3º quadrimestre de 2018, 1º quadrimestre de 2019 e 2º quadrimestre de 2019, promovidas pelo gestor do SUS, em períodos não condizentes com o disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

DETERMINAÇÃO N.º 12

Para que o Executivo Municipal envide esforços no sentido de promover as audiências públicas, por intermédio do gestor do SUS, na periodicidade estabelecida no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

RESSALVA N.º 13

O município não criou o código de fonte de recurso específico para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13.

DETERMINAÇÃO N.º 13

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 N.º 14

O município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública.

DETERMINAÇÃO N.º 14

Implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências, estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 131/09, Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei Federal nº 12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência.

RESSALVA Nº 15

O Poder Executivo não aplicou em 2019 a totalidade dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 recebidos em 2018, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada Lei e à determinação deste TCE-RJ no processo TCE-RJ nº 207.550-1/19 (Prestação de Contas do Governo Municipal de Niterói relativa ao exercício financeiro de 2018).

DETERMINAÇÃO Nº 15

Observar a correta aplicação dos recursos dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13, devendo ser aplicado em 2020, além dos recursos recebidos neste exercício, **os valores não aplicados dos recursos recebidos no exercício de 2018**, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área

de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme § 3º, artigo 2º da lei mencionada.

RECOMENDAÇÃO

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, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

II – Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao **atual responsável pelo Controle Interno** da Prefeitura Municipal de **NITERÓI**, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-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.

III – Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao **SR. RODRIGO NEVES BARRETO**, Prefeito Municipal de Niterói alertando-o:

III.1. quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão quando da apreciação das próximas Contas de Governo;

III.2. quanto à necessidade de serem observados os procedimentos de controle sobre os gastos com ações para enfrentamento ao Covid-19 previstos na Lei Complementar Federal nº 173/2020 e na Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, sob pena de emissão de parecer prévio contrário por esta Corte quando da análise das Contas de Governo Municipal **relativas ao exercício de 2020, a serem encaminhadas em 2021**, conforme alertado por esta Corte, em sessão de 02.09.2020, nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.369-0/2020;

III.3. quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) **a partir do exercício de 2020, encaminhada a esta Corte no exercício de 2021**, a qual passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – 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;

III.4. que a partir das contas de governo do **exercício de 2020, encaminhadas em 2021**, as despesas com uniformes escolares e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, serão consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não serão mais computadas como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino com vistas à aferição do limite mínimo de 25% preconizado pelo artigo 212 da Constituição Federal, assim como não será mais admitido que tais despesas sejam efetuadas com recursos do FUNDEB;

III.5. quanto à necessidade de providenciar a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, bem como, garantir que os recursos serão transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos no § 5º do artigo 69 da Lei Federal nº 9.394/1996;

III.6. quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional, relativo à aplicação de 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal, em ações e serviços públicos de saúde, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo **a partir do exercício de 2020, encaminhada a esta Corte no exercício de 2021**, a qual passará a ser considerada, para fins de aferição do cumprimento do artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, 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;

III.7. quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais **referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022**, a receita de contribuição para

custeio dos serviços de iluminação pública – COSIP, não será mais computada para os fins pretendidos no art. 29-A da CRFB;

III.8. quanto à necessidade de criação de código de fonte de recurso específico para a classificação das receitas transferidas pela União por força da Lei Federal nº 13.885/2019, em obediência ao art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I da Lei Complementar Federal nº 101/2000, tendo em vista tratar-se de recursos com finalidade específica, conforme art. 1º, § 3º, incisos I e II da Lei Federal nº 13.885/19;

III.9. quanto ao fato de que, para as Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2022, a vedação imposta 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 – passará a abranger todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, compreendidos os seguintes:

- a) *Royalties* pela produção (até 5% da produção) – art. 48 da Lei nº 9.478/97;
- b) *Royalties* pelo excedente de produção – art. 49 da Lei nº 9.478/97;
- c) *Royalties* sob o regime de partilha de produção – Lei nº 12.351/10, alterada pelo art. 42-B da Lei nº 12.734/12;
- d) Participação especial – art. 50 da Lei nº 9.478/97.

IV – pela **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Niterói, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, com o registro de que a íntegra dos autos encontra-se disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas;

V – findas as providências supra, pelo **ARQUIVAMENTO** do processo.

GA-1,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto