

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ Nº 211.085-1/20
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO
EXERCÍCIO: 2019

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2019. VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE. INOBSERVÂNCIA DAS VINCULAÇÕES PREVISTAS NA LEI FEDERAL N. 12.858/2013 (SAÚDE E EDUCAÇÃO). SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO.

APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. ELISÃO DA IRREGULARIDADE. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. ARQUIVAMENTO.

O presente administrativo instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de Nova Iguaçu, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Senhor **ROGÉRIO MARTINS LISBOA** – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em **04/05/2020**, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi, em princípio, intempestiva.

Entretanto, considerando a declaração de emergência em saúde pública em decorrência da pandemia de COVID 19, bem como o expressivo número de pedidos formulados pelos jurisdicionados para a ampliação dos prazos para a remessa das prestações de contas, o TCE-RJ editou o Ato Normativo Conjunto PRS-GCs n.º 05, de 27/04/2020, estabelecendo que a eventual postergação na remessa das contas de governo municipais não daria ensejo à aplicação de sanções ao jurisdicionado, desde que as contas fossem encaminhadas até o dia 03 de julho de 2020. Em face disso, o corpo instrutivo sugere que a intempestividade na remessa dessas contas seja relevada.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 213.556-4/20), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nº 013.208-3/2020.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 3ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 08/09/2020. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Nova Iguaçu, em face da irregularidade abaixo descrita, e com as impropriedades e determinações elencadas no citado relatório instrutivo.

Irregularidade:

O Poder Executivo não aplicou nenhuma parcela dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

A instrução especializada sugere, também: (i) uma recomendação ao município e (ii) duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta).

Por derradeiro, foi sugerida pela 3ª CAC a expedição de ofício ao Ministério Público, para ciência da decisão plenária proferida neste processo.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR e a Secretária-Geral de Controle Externo – SGE, após reexame, concordam com a proposição manifestada pela instância técnica.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, divergiu do corpo instrutivo e opinou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo do Município de Nova Iguaçu, por entender que elas observaram as disposições legais pertinentes, exceto quanto às ressalvas relacionadas na conclusão do parecer ministerial.

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 23/09/2020, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário.

Em 08/10/2020, tempestivamente, foi protocolizado no Tribunal o doc. nº 027.597-2/2020, à guisa de razões de defesa.

Após o reexame dos autos, materializado na informação da 3ª CAC, datada de 14/10/2020, e no Parecer Ministerial de 21/10/2020, constatou-se que o jurisdicionado não apresentou razões de defesa para as impropriedades apontadas na instrução inicial do processo, as quais foram convertidas em ressalvas.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo, após a análise das razões de defesa trazidas pelo responsável em face da irregularidade apontada no processo, reviu seu entendimento e manifestou-se no sentido da emissão de parecer prévio favorável, no que foi acompanhado pelo Órgão Ministerial.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Nova Iguaçu, relativa ao exercício de 2019, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo

instrutivo e pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.**

Considerando todo o detalhamento contido na instrução, apresento a seguir, de forma sucinta, os aspectos que considero mais relevantes das contas em análise. Para tanto, dividirei meus argumentos em três grandes blocos: **(i)** a gestão pública (com ênfase na gestão orçamentária, financeira e patrimonial e seus respectivos ditames constitucionais e legais), **(ii)** as aplicações constitucionais legais; e, por fim, **(iii)** a gestão fiscal (mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Antes, porém, permito-me apresentar uma breve nota introdutória a respeito do dever republicano de prestar contas e do âmbito de atuação deste Tribunal, tendo por objetivo específico delimitar o escopo do parecer prévio ora emitido.

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

¹ Essa denominação inspira-se na nomenclatura utilizada pela literatura estrangeira que se dedica ao estudo das instituições externas de auditoria pública e baseia-se nos termos adotados pela INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização internacional criada em 1953, que reúne as Entidades Fiscalizadoras Superiores de 191 países membros e que goza de *status* especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.intosai.org/fr/actualites.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2015.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei Complementar estadual nº 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado⁵ e dos Prefeitos dos municípios⁶** submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas

² A esse propósito, anota Carlos Ayres Britto: “Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa república, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha competência (e conseqüente dever) de cuidar de tudo o que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Onde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional”. (“O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”. SOUSA, Alfredo José de (Org.). In: **Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 73).

³ O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece, sem qualquer dificuldade, que os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional dotados de autonomia e independência em relação aos demais Poderes da República. Sobre o tema, é bastante elucidativa a decisão adotada pelo Plenário do STF nos autos da ADI 4.190/DF (STF, ADI 4.190/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 10.03.2010).

⁴ Os **Tribunais de Contas**, no modelo estabelecido pelo texto constitucional de 1988, exercem **competências coadjuvantes** do poder legislativo – que titulariza o controle externo financeiro – e, também, **competências autônomas** de auditoria e fiscalização, no âmbito das quais prescindem da manifestação legislativa para o aperfeiçoamento de sua atividade controladora. Essa **dualidade é evidenciada pela análise da norma contida no artigo 71 da CF**, que elenca as competências do Tribunal de Contas da União, aplicáveis, por simetria, a estados, municípios e distrito federal.

⁵ Art. 36, LC 63/90.

⁶ Art. 127 da LC 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação nº 167/92.

no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

As análises realizadas por este Tribunal de Contas do Estado quando da emissão de parecer prévio englobam, dentre outros, os seguintes aspectos, extraídos a partir do artigo 39 do Regimento Interno:

§ 3º - O Relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborada com base nos elementos colhidos no trabalho de auditoria financeira e orçamentária, e conterà, além da análise dos balanços apresentados, informações que auxiliem a Assembleia Legislativa na apreciação dos reflexos da administração financeira e orçamentária sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Com efeito, **o relatório sobre as contas de governo tem como escopo, a partir dos diversos demonstrativos contábeis e extracontábeis que integram os respectivos autos, informar acerca da gestão pública, enfocando seus aspectos orçamentários e financeiros, que têm implicação direta nas variações e no saldo do patrimônio público, bem como nas conjunturas econômica e social locais.**

O parecer prévio do Tribunal de Contas, observando tais aspectos, analisa o cumprimento – ou não – de dispositivos constitucionais e legais, como gastos mínimos e máximos e atendimento de metas pré-definidas, sempre a partir da contabilidade, fonte primeira e essencial de informação de toda e qualquer administração, quer pública, quer privada. Subsidiariamente, dados obtidos em outras frentes de atuação desta Corte podem e devem ser utilizados. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

Pode-se dizer que este é, em suma, **o grande foco das contas de governo: analisar a execução do orçamento público e seus demais planos em face dos mandamentos constitucionais e legais que lhe servem de norte.** É essa execução que, por sua vez, impacta, ou até determina, a situação econômica e social do ente federativo. Esse é o produto final que se deve

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]; II - **julgar** as **contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

esperar do parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. O parecer prévio recai sobre **contas globais**, contas que demonstram a situação das finanças públicas, **sem prejuízo de análises individualizadas a serem realizadas quando das prestações de contas dos ordenadores de despesas (contas de gestão)**.

Nessa linha, é importante esclarecer que um parecer favorável às contas de governo não conduz à aprovação automática de todas as contas dos ordenadores de despesas do respectivo ente federativo, incluindo aí as do próprio chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador. É importante enfatizar que seus objetos são distintos, como bem destacado por **JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO**:

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **juízo das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

1 - GESTÃO PÚBLICA

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU nº 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

Neste item, serão apresentados os números da gestão municipal, sob os enfoques orçamentário, financeiro e patrimonial. Serão, ainda, destacados outros aspectos inerentes à administração local.

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Nova Iguaçu – LOA para o exercício de 2019 foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais nº 4.824, de 28 de janeiro de 2019, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$1.512.593.337,00 (fls. 158/247).

Constam dos autos, também, o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018/2021, instituído pela Lei Municipal n.º 4.684, de 05/12/2017 (fls. 07/133) e as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019, estabelecidas pela Lei Municipal n.º 4.772, de 28/06/2018 (fls. 134/157).

1.1.1 - Retificações orçamentárias

O art. 6º da LOA municipal previa autorização para abertura de créditos adicionais suplementares nos seguintes termos (fl. 1934 - *verbis*):

I - até o limite de 40% (quarenta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, com a finalidade de atender insuficiências de dotações estabelecidas na presente lei e em créditos adicionais, na forma do que dispõem os artigos 7º e 40 a 43 da Lei Federal nº. 4.320, de 1964, por meio da transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma mesma categoria de programação, de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, criando, se necessário, elemento de despesa em cada projeto, atividade ou operações especiais e adaptando as fontes de recursos, mediante a utilização de recursos provenientes:

a) da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, nos termos do Art. 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

b) da Reserva de Contingência.

II – para a incorporação de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, nos termos do Art. 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

III – para incorporação de excesso de arrecadação, nos termos do Art. 43, § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

IV – à conta de excesso de arrecadação, ou superávit financeiro de receitas específicas e vinculadas a determinada finalidade desde que demonstrado o efetivo ingresso e/ou saldo.

Cabe destacar que o art. 7º da lei orçamentária municipal estabeleceu algumas exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares, listadas às fls. 1943/1935:

Art. 7º. O limite autorizado no art. 6º desta Lei não será onerado quando o crédito adicional suplementar se destinar a:

I – atender à insuficiência de dotações do grupo Pessoal e Encargos Sociais, inclusive as decorrentes da revisão de remuneração prevista no **Art. 38 da Lei Municipal nº 4.772, de 28 de junho de 2018 (LDO de 2019)**, publicada em 29 de junho de 2018, mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesa consignada ao mesmo grupo autorizado a redistribuição prevista no art. 66, § único da Lei Federal nº 4.320.

II – atender à insuficiência de dotações consignadas nas funções:

- educação (12);
- saúde (10);
- assistência social (08);
- previdência social (09).

Mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesa consignada na mesma função até o limite de 80% (oitenta por cento) da dotação inicial;

III – atender ao pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado, amortização e juros da dívida, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- a) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observando o disposto no art. 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 2000;
- b) anulação de dotações consignadas ao mesmo grupo de natureza de despesa, na própria ou em outra unidade orçamentária;

IV – atender às despesas financiadas com recursos vinculados a operações de crédito, convênios e transferências voluntárias, desde que demonstrado o efetivo ingresso e/ou saldo;

V – incorporar os saldos provenientes de superávit financeiro do FUNDEB, dos Fundos Especiais e de receitas específicas e vinculadas a determinada finalidade, apurados em 31 de dezembro de 2018 e o excesso de arrecadação de receitas específicas e vinculadas, quando se configurar receita do exercício superior às previsões fixadas nesta Lei.

Assim, as alterações orçamentárias realizadas em 2019 podem ser resumidas da seguinte forma:

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	512.298.821,39
		Excesso - Outros	145.042.148,43
		Superávit	16.611.331,09
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	46.666.666,70
(A) Total das alterações			720.618.967,61
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			351.494.519,89
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			369.124.447,72
(D) Limite autorizado na LOA			605.037.334,80
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 158/247 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA - Quadro A.1 - fls. 1566/1568.

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

Além disso, não foram abertos créditos adicionais com base em leis autorizativas específicas, conforme declaração acostada à fl. 252 do processo.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS municipal:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	1.595.240.744,78
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	1.595.240.744,78
IV - Despesas empenhadas	1.494.972.216,01
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	6.373.258,78
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	1.501.345.474,79
VII - Resultado alcançado (III-VI)	93.895.269,99

Fonte: prestação de contas de governo de 2018, processo TCE-RJ nº.207.884-0/19; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 494/497 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls.498/500, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 666/669 e Balanço financeiro do RPPS - fls. 670/671.

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

Considerando as receitas orçamentárias arrecadadas (R\$ 1.595,2 milhões) e subtraindo desse montante as despesas empenhadas (R\$ 1.495,0 milhões) e o aporte financeiro ao Instituto de Previdência de Nova Iguaçu – PREVINI (R\$ 6,4 milhões), chegou-se a um resultado positivo de R\$ 93,9 milhões. Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.

Em conclusão, a Constituição Federal determina, no inciso V do artigo 167, que os créditos suplementares e especiais carecem de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos correspondentes. Nesse sentido, conforme apurado, tanto com relação à autorização legislativa quanto no que concerne às fontes de recursos, verifica-se o atendimento do preceito constitucional.

Agregando-se ao orçamento inicial de Nova Iguaçu os créditos adicionais abertos em 2019, chega-se a um orçamento final de R\$1.720.913.483,22, que representa um acréscimo de **13,77%** em relação ao orçamento inicial:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	1.512.593.337,00
(B) Alterações:	720.618.967,61
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	720.618.967,61
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	512.298.821,39
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	1.720.913.483,22
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	1.720.913.483,22

(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. 498/500, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA - Quadro A.1 - fls. 1566/1568 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas - Quadro A.2 - fls. 251.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2019, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário:** superávit de R\$ 100.268.528,77.

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	1.787.365.480,26	192.124.735,48	1.595.240.744,78
Despesas Realizadas	1.693.375.530,77	198.403.314,76	1.494.972.216,01
Superávit/Déficit Orçamentário	93.989.949,49	-6.278.579,28	100.268.528,77

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 494/497 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 498/500 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 666/669.

b) **Resultado da arrecadação:** excesso de arrecadação de R\$274.772.143,26.

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO

Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	1.311.070.384,45	1.601.537.824,91	290.467.440,46	22,15%
Receitas de capital	57.549.752,55	55.280.269,65	-2.269.482,90	-3,94%
Receita intraorçamentária	143.973.200,00	130.547.385,70	-13.425.814,30	-9,33%
Total	1.512.593.337,00	1.787.365.480,26	274.772.143,26	18,17%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 494/497.

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

Por oportuno, cabe destacar que a Portaria Interministerial STN/SOF n.º 5, de 25 de agosto de 2015 estabeleceu uma nova estrutura de codificação da classificação por natureza da receita orçamentária, válida a partir do exercício financeiro de 2016 para a União e a partir de 2018 para os demais entes da Federação. Essa codificação das naturezas de receita orçamentária visa à consolidação das contas públicas das três esferas de governo.

Adicionalmente, foi editada a Portaria STN n.º 388, de 14 de junho de 2018, dispondo sobre o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária para aplicação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos efeitos foram aplicados a partir do exercício financeiro de 2019, no que se refere à elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2019.

O corpo instrutivo, por meio do exame do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, constatou que o município adotou o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária previsto na referida Portaria STN nº 388/2018.

Também deve ser ressaltado que as receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo município (R\$ 370.131.872,40), representaram apenas 24,04% do total da receita corrente do exercício (R\$ 1.539.960.475,13), excluídas as receitas do RRPS.

Nesse sentido, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 a 2019, de **auditorias governamentais em todos os municípios jurisdicionados, com o objetivo de verificar a gestão dos impostos de competência municipal (ISS, IPTU e ITBI), da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (Cosip), bem como dos créditos tributários inadimplidos.**

Por fim, a instrução destaca que 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.

c) Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$27.537.952,45.

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	1.512.593.337,00	1.720.913.483,22	1.693.375.530,77	1.659.397.918,83	1.615.996.444,89	98,40%	27.537.952,45

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 158/247 e Balanço Orçamentário - fls. 501/504.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

d) Restos a Pagar

A inscrição de restos a pagar processados e não processados, referentes a exercícios anteriores do município foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário (fl.1949):

R\$

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2018				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	98.713.715,28	94.029.241,99	-	116.488.224,24	8.504.069,86	67.750.663,17
Restos a Pagar Não Processados	59.336.947,97	28.443.206,30	18.384.190,12	16.518.723,69	23.717.843,01	47.543.587,57
Total	158.050.663,25	122.472.448,29	18.384.190,12	133.006.947,93	32.221.912,87	115.294.250,74

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 501/504.

O corpo instrutivo informa, com base em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (fls. 505/540), que os cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados, no valor de R\$8.504.069,86, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, tiveram seus diversos motivos expostos, restando devidamente justificados.

No quadro seguinte é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa (fl. 1951):

R\$

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	205.076.055,68	67.750.663,17	43.006.940,09	47.543.587,57	94.160.417,58	-47.385.552,73	33.942.254,06	33.942.254,06
Câmara Municipal (II)	201.398,71	0,00	0,00	13.440,00	74.664,74	113.293,97	113.293,94	0,00
RPPS (III)	3.833.263,17	0,50	33.812,51	0,00	1.879.812,64	1.919.637,52	0,00	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	201.041.393,80	67.750.662,67	42.973.127,58	47.530.147,57	92.205.940,20	-49.418.484,22	33.828.960,12	33.828.960,12

Fonte: Balanço Orçamentário – fls.501/504, Balanço Financeiro – fls. 541 e Anexo 17 – fls. 556 – consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64, Balanço Orçamentário – fls.643/644, Balanço Financeiro – fls. 645/646 e Anexo 17 – fls. 651 da Câmara Municipal e Balanço Orçamentário – fls. 666/669, Balanço Financeiro– fls. 670/671 e Anexo 17 do RPPS – fls. 678.

Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R\$ 33.828.960,12 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

1.2 – Gestão Financeira

O resultado financeiro do município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Câmara Municipal, foi déficit de R\$79.242.627,43, podendo ser demonstrado da seguinte forma:

R\$

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	209.080.872,57	3.833.263,17	201.398,71	205.046.210,69
Passivo financeiro	286.403.862,47	1.913.625,65	201.398,70	284.288.838,12
Superavit/Deficit Financeiro	-77.322.989,90	1.919.637,52	0,01	-79.242.627,43

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 542/549, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 672/674 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 648

Nota 1: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores das consignações (R\$83.244.261,37), Serviço da dívida (R\$576.240,75), DDO (R\$6.349.925,68), Outras obrigações (R\$3.989.989,78, dos restos a pagar de anos anteriores (R\$115.294.250,74) e restos a pagar do exercício (R\$76.949.194,15) evidenciados no anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado.

Nota 2: no último ano do mandato serão considerados na apuração do *superavit/deficit* financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012 e 2016.

O município de Nova Iguaçu não alcançou o equilíbrio financeiro no exercício de 2019, tendo desrespeitado o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00. **Tal fato será considerado na conclusão de meu voto**, além de ensejar **alerta** ao Prefeito Municipal, conforme sugerido no relatório instrutivo.

Com relação ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do exercício, a instrução esclarece, a fl. 1954, que apesar de ele estar consoante com o resultado apurado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes de fl. 545, seus dados não foram apresentados em razão dos ajustes promovidos no passivo financeiro, conforme especificado anteriormente nas notas do quadro de apuração do resultado financeiro. **Tal fato também será considerado na conclusão de meu voto.**

Por fim, os resultados financeiros dos quatro últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro, o qual demonstra uma gradual melhoria na condição financeira do município, com uma progressiva redução das situações deficitárias ocorridas ao longo dos exercícios considerados:

R\$

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

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 – processo TCE-RJ n.º 207.884-0/19 e quadro anterior.

1.3 – Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

Nesse passo, oportuno se torna reproduzir a manifestação instrutiva referente ao Cronograma de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, que deverão ser adotados por todos os municípios (fl. 1930):

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.

No caso do município de Nova Iguaçu, considerando o Cronograma de Implantação (Modelo 25B – fl. 1556) encaminhado ao Tribunal, conclui-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 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 considerada na conclusão de meu voto.**

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2019 (fl. 1955):

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	2.207.405.368,75
Variações patrimoniais diminutivas	1.954.950.772,35
Resultado patrimonial de 2019 – Superávit	252.454.596,40

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 550/552.

Somando o resultado patrimonial de 2019 ao saldo do Patrimônio Líquido do ano anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2019:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2018)	2.416.968.073,92
Resultado patrimonial de 2019 – Superávit	252.454.596,40
(+) Ajustes de exercícios anteriores	30.225.225,35
Patrimônio líquido - exercício de 2019	2.699.647.895,67
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2019	2.699.647.895,67
Diferença	0,00

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 – processo TCE-RJ n.º 207.884-0/19, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 542/549.

1.3.2 – Dívida Ativa

O quadro a seguir demonstra o pequeno aumento (2,50%) do saldo da dívida ativa municipal em 2019 (fl. 1943):

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2018 (A) R\$	Saldo atual - 2019 (B) R\$	Varição % C = B/A
2.202.987.274,20	2.257.964.998,54	2,50%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018, processo TCE-RJ n.º 207.884-0/19 e Balancete Contábil Analítico – fls. 557.

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento de fls.1269/1270.

1.4 – Aspectos Relevantes

A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal, a transparência na gestão fiscal, o índice de efetividade da gestão municipal, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Assistência Social são os temas tratados neste item.

1.4.1 – Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta como documento juntado às fls. 1510/1551.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes.

Adicionalmente, a instrução (fl. 2019/2020), com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou que das 13 (treze) determinações expedidas pelo Tribunal nas contas do município referentes exercício de 2018, 12 (doze) foram consideradas cumpridas e 1 (uma) foi cumprida apenas parcialmente.

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria acostado à fl. 1552, opina expressamente pela regularidade das contas, com ressalvas, do Chefe de Governo do município de Nova Iguaçu. O corpo técnico ressalva, entretanto, que malgrado o certificado conter parecer conclusivo, não foram

especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

1.4.2 – Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Nova Iguaçu apresentou, em 2019, resultado deficitário de R\$ 6.278.579,28, conforme demonstrado no quadro a seguir (fl. 1957):

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	192.124.735,48
Despesas previdenciárias	198.403.314,76
Déficit	-6.278.579,28

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 666/669.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

O déficit apurado indica que no exercício de 2019 o Instituto de Previdência de Nova Iguaçu – PREVINI não apresentou equilíbrio financeiro, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Destaque-se que quando da apreciação das contas de governo do município de São Fidélis, referentes ao exercício de 2017 – Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, o Plenário decidiu que a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados até o exercício de 2018 poderia ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

Nesse sentido, 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 a Câmara Municipal), está

evidenciado no quadro a seguir, cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) enviado pelo jurisdicionado (fl. 1958):

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	33.978.576,68	33.978.576,68	0,00
Patronal	68.000.765,56	68.000.765,56	0,00
Total	101.979.342,24	101.979.342,24	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (Modelo 23) - Fls. 1740/1748.

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

Constata-se, portanto, que houve o repasse integral das contribuições previdenciárias ao RPPS municipal.

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários perante o RPPS, constata-se, pelo quadro a seguir (fl. 1959), que o Poder Executivo municipal efetuou os pagamentos devidos no exercício (dados extraídos do Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS -Modelo 26, enviado pelo jurisdicionado):

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS

Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado (R\$)	Valor Devido no Exercício em Análise (R\$) (A)	Valor Recebido no Exercício em Análise (R\$) (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (R\$) (C=A-B)
132/2011	30/11/2011	56.373.951,11	4.111.028,20	0,00	4.111.028,20
584/2015	20/08/2015	3.874.367,73	1.356.509,17	924.556,15	431.953,02
585/2015	20/08/2015	8.218.863,39	2.888.636,53	1.991.601,95	897.034,58
623/2015	04/09/2015	2.183.171,14	740.715,21	331.929,70	408.785,51
829/2015	18/11/2015	4.018.198,24	1.347.919,18	949.963,09	397.956,09
148/2016	19/02/2016	8.514.234,24	2.731.244,41	2.856.340,82	125.096,41
480/2017	03/05/2017	89.521.648,70	23.476.407,86	21.342.253,49	2.134.154,37
147/2018	25/01/2018	62.377.881,42	15.559.871,50	13.870.355,20	1.689.513,30
45/2019	17/01/2019	79.332.367,59	15.609.090,26	20.211.193,95	4.602.103,69

TOTAL		314.414.683,56	67.821.422,32	62.478.194,35	5.343.227,97
-------	--	----------------	---------------	---------------	--------------

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS (Modelo 26) fls. 1288.

O corpo instrutivo, a fl. 1960, acrescentou os seguintes esclarecimentos acerca dos termos de parcelamento firmados pelo executivo municipal perante o PREVINI:

Conforme relatado em Nota Explicativa, fl. 1288, o município não possui parcelas em aberto referentes a pagamentos que deveriam ter sido realizados em 2019, ou seja, **diversas parcelas dos acordos foram antecipadas, não havendo dessa forma valores a serem quitados em 2019**. Tal fato pode ser comprovado no site do CADPREV, em consulta a acordos de parcelamentos, na aba "DIPR". (GRIFEI)

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

Semelhantemente ao estudo realizado sobre as contribuições ao RPPS municipal, foi também examinada a situação dos repasses do município ao Regime Geral de Previdência Social, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado (Modelo 24):

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença	R\$
Do Servidor	14.009.254,23	14.009.254,23	0,00	
Patronal	35.167.948,98	35.167.948,98	0,00	
Total	49.177.203,21	49.177.203,21	0,00	

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 1283/1287.

No que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, obtido mediante pesquisa realizada no *site* <http://www.previdencia.gov.br>, a instrução informa que o município de Nova Iguaçu encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 22/02/2020, com validade que se estende até 20/08/2020.

Em que pese a situação de regularidade previdenciária do município de Nova Iguaçu, o Órgão Ministerial propõe comunicação ao atual Prefeito do Município, para adoção de providências voltadas a atender as normas pertinentes ao RPPS, uma vez que o “Extrato Externo dos Regimes Previdenciários” (reprodução a fl. 2068 do processo) indica que a previdência municipal apresenta

um item de irregularidade frente aos critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do sistema.

Nada obstante a proposição ministerial, não a acompanharei por entender que o CRP obtido pelo município atesta suficientemente a adequação de seu RPPS às normas que disciplinam o seu funcionamento, para fins do disposto no art. 7º da Lei Federal nº 9.717/98.

Ao ensejo da conclusão deste tópico acerca do sistema previdenciário municipal, o corpo técnico teceu as seguintes considerações quanto à avaliação atuarial do RPPS (fls. 1962/1963):

Destaca-se que o Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (fls. 1749/1782) 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 **deficit atuarial**. No entanto, o Poder Executivo **não encaminhou** declaração informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit.

A ausência desta declaração será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 7**.

Ressalta-se ainda, que o Poder Executivo **encaminhou**, adicionalmente, declaração (fls. 1503), 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, fl. 1803.

Provisão Matemática Previdenciária	Valor –R\$
Relatório de Avaliação Atuarial	2.838.844.722,87
Balanço Patrimonial	2.824.450.442,61
Diferença	14.394.280,26

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial – fl. 1.803 e Balanço Patrimonial do RPPS – fl. 542.

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 **Impropriedade e Determinação n.º 8**.

Tais fatos serão considerados na conclusão de meu voto.

O Órgão Ministerial também apresentou sua manifestação acerca da avaliação atuarial do município, divergindo da instrução. Confira-se o seguinte excerto do parecer (fls.2066/2067):

Malgrado constar do processo de prestação de contas o relatório da avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de 2019, data focal 31.12.2018, a **instância técnica ateve-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 déficit atuarial; que jurisdicionado não apresentou declaração sobre as medidas adotadas para o equacionamento do déficit apurado nesta última avaliação atuarial; que foi apresentada declaração informando da existência de um único RPPS municipal e uma única unidade gestora para o respectivo regime; e que o registro contábil da “provisão matemática previdenciária” não guarda paridade com o valor apurado na avaliação atuarial.

A análise apresentada, todavia, evidencia-se, *data maxima venia*, 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 equalização do déficit atuarial do RPPS apurado na avaliação com data base de 31.12.2018, observaram recomendação proposta na respectiva avaliação. (GRIFEI)

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.

Adicionalmente, foi acostada a seguinte manifestação instrutiva acerca das auditorias realizadas pelo Tribunal nos RPPS municipais (fls. 1963/1964):

No exercício de 2019, foi realizada pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE, auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos municípios do Estado do RJ.

A referida auditoria promoveu o acompanhamento dos RPPS quanto aos aspectos relacionados à governança, ao caráter contributivo, aos investimentos e à atuária por intermédio de consultas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV e outras fontes.

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE/RJ nº 105.995-8/19, contendo informações quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e 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.

A Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE dará continuidade ao processo de acompanhamento da gestão dos RPPS que será levado a efeito com base nos dados que serão periodicamente solicitados aos RPPS, bem como colhidos no CADPREV.

1.4.3 – Transparência na Gestão Fiscal

A transparência na gestão fiscal, um dos pilares sobre os quais se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se presentemente regulamentada, também, pela Lei Complementar nº 131/2009, pelo Decreto Federal nº 7.185/2019 e pela Lei Federal nº 12.527/2011.

A respeito do tema, o corpo instrutivo esclarece que no exercício de 2019 iniciou procedimento de auditoria, na modalidade de monitoramento, objetivando verificar o cumprimento de decisão plenária que determinou a implementação de ações, por parte dos municípios, visando atender às exigências legais relativas aos portais de transparência.

No procedimento da auditoria foram realizadas 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. Toda a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação encontra-se demonstrada no processo TCE-RJ nº 219.391-4/20 (auditoria de monitoramento na área de tecnologia da informação (TI) com o objetivo de realizar um diagnóstico do portal da transparência da Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu).

A tabela a seguir apresenta a pontuação final do município de Nova Iguaçu em cada uma das dimensões que compõem o indicador iTAI (fl. 2013):

Dimensão	Nota	Peso	Final
Conteúdo	0,85	60	0,51
Tempestividade	1,00	25	0,25
Acessibilidade	0,79	15	0,12
iTAI	-	-	0,88

Fonte: Auditoria de Monitoramento - Processo TCE-RJ nº 219.391-4/20

A instrução informa que 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 (0,88), 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	Questão	Pontuação
C08	Permite consultar o Balanço Financeiro?	0,50
C09	Permite consultar o Balanço Patrimonial?	0,50
C11	O telefone da Prefeitura está disponível no site?	0,00
C12	Os horários de atendimento da Prefeitura estão disponíveis?	0,00
A04	Existe "Mapa do Site"?	0,00
A06	Existe um botão para o Aumento de Contraste?	0,50
A09	As informações que compõem as dimensões Conteúdo e Tempestividade são de fácil acesso?	0,88
A10	As boas práticas de acessibilidade, segundo o WCAG 2.0, estão sendo adotadas?	0,49

Fonte: Auditoria de Monitoramento - Processo TCE-RJ nº 219.391-4/20

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 A10, obedeceram fórmulas detalhadas na auditoria. O quesito A09, utilizou a nota da URL auditada, avaliada pela ferramenta *AccessMonitor* (validador automático que verifica a aplicação das diretrizes de acessibilidade conforme a Wcag).

Considerando que o município não cumpriu integralmente as obrigações estabelecidas na legislação, o corpo técnico fez consignar a **Ressalva e Determinação n.º 15** em seu relatório.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou no seguinte sentido (excerto de fls.2107/2108 do processo:

(...), 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 Nova Iguaçu (<https://novaiguaçu.rj.gov.br>), constatou-se que as prestações de contas anuais do Chefe do Poder Executivo, bem como o Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal (Contas de Governo) **NÃO** se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência.

Portanto, o Município não está cumprindo as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria.

Não foi atendido, outrossim, o disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00; fato que deve ser qualificado como **ressalva** acompanhada de **determinação neste parecer**.

Tais fatos serão considerados na conclusão de meu voto.

1.4.4 – 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 (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção das Cidades e Governança da Tecnologia da Informação). Seu 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 auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Nova Iguaçu (fl. 2015/2016):

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

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 **Nova Iguaçu** 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 Nova Iguaçu	61,08	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.

Observa-se que o município de **Nova Iguaçu** encontra-se na faixa de resultado B (Efetiva), tendo alcançado a nota geral 61,08, **superior** àquela apurada no exercício anterior (55,27).

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

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, às fls. 1508, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

1.4.5 – Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar - CAE, previsto na Lei Federal nº 11.947/2009, é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino. É de sua competência emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

À fl. 2001, o corpo instrutivo acostou a seguinte manifestação sobre o tópico em análise:

(...), verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

No entanto, considerando a declaração de emergência em saúde pública de importância Nacional em decorrência do novo coronavírus, a necessidade da adoção de medidas preventivas em relação à disseminação do COVID-19, entre elas a redução de aglomeração e circulação de pessoas, entende-se que a ausência do respectivo parecer possa ser relevada, uma vez que a realização de reuniões presenciais para sua elaboração ficou prejudicada, bem como o curto prazo para adaptações técnicas para o uso de tecnologias de comunicação pela internet para implantação de audiências remotas.

1.4.5 – Conselho Municipal de Assistência Social

O Conselho Municipal de Assistência Social está previsto inciso IV do art. 16 da Lei Federal 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, 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.

É de competência do Conselho emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a gestão dos recursos, os ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados.

Nesse sentido, o corpo técnico registra que o Conselho Municipal de Assistência Social, mediante o parecer de fls. 1272/1274, 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..

2 – APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Como de conhecimento convencional, existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos.

A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável. Para tal, é empregado o parâmetro denominado Receita Corrente Líquida – RCL, que serve como referência para a aferição dos limites com as despesas com pessoal, dívida pública, operações de crédito, dentre outras.

A RCL do Município de Nova Iguaçu, apurada com base nos registros do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2019, atingiu o valor de **R\$ 1.599.596.695,05** (fl. 1964).

2.1 – Dívida Pública

Compete privativamente ao Senado Federal, como disposto nos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal, estabelecer os limites da dívida consolidada dos Municípios, das operações de crédito externo e interno, das concessões de garantia da União em operações de crédito e da dívida mobiliária. Assim, foram editadas as Resoluções nºs 40/01 e 43/01.

2.1.1 – Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no Demonstrativo da Dívida Consolidada, do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2019, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120% (fl. 1965):

Especificação	2018	2019		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	468.706.735,20	517.396.973,30	473.950.337,00	506.008.540,90
Valor da dívida consolidada líquida	468.706.735,20	446.381.916,40	358.650.666,40	380.627.426,60
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	35,33%	33,39%	26,49%	23,80%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ nº 207.884-0/19 e processo TCE-RJ nº 204.128-8/2020, RGF – 3º quadrimestre de 2019.

2.1.2 – Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou **não** terem sido contratadas operações de crédito por antecipação de receita (ARO), **não** terem sido concedidas garantias e nem terem sido realizadas alienações de ativos no exercício de 2019.

Entretanto, segundo o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019, o município realizou operações de crédito no montante global de R\$46.666.666,60. Este valor corresponde a 2,92% da Receita Corrente Líquida

(R\$1.599.596.695,05), restando cumprido, portanto, o limite de 16% estipulado no artigo 7º da Resolução do SF n.º 43/2001.

Além disso, no que diz respeito ao preceito constitucional que veda operações de crédito que ultrapassem as despesas de capital (“Regra de Ouro”, inciso III do artigo 167 da Constituição Federal), o quadro a seguir demonstra o atendimento ao comando legal, uma vez que as despesas de capital foram superiores ao valor total das operações de crédito realizadas:

REGRA DE OURO	
Descrição	Valor - R\$
A - Receitas de operações de crédito	46.666.666,60
B - Despesas de capital	144.626.390,60
C - Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
D - Despesa de capital líquida (B - C)	144.626.390,60
E - Resultado para apuração da Regra de Ouro (D - A)	97.959.724,00

Fonte: Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2019 – processo TCE-RJ n.º 204.130-1/20.

2.2 – Gastos com Pessoal

A Constituição da República, em seu artigo 169, determinou que a despesa com pessoal dos entes da Federação não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta a matéria.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Nova Iguaçu foram resumidos pelo corpo instrutivo conforme tabela a seguir (fl. 1968):

Descrição	2018				2019					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	49,13%	49,75%	683.276.402,63	51,50%	664.393.340,93	49,69%	660.651.630,75	48,79%	674.981.225,13	42,20%

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º207.884-0/19, e processos TCE-RJ n.ºs 214.249-5/2019, 238.579-0/2019 e 204.128-8/2020 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019.

Dessa forma, conclui-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo respeitaram o limite constante da alínea b do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00 (54% da RCL).

2.3 - **Gastos com Educação**

Inicialmente, cabe destacar que, consoante decisão proferida no exame das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2017, na análise do processo 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.

Desse modo, no exercício de 2019, o município de Nova Iguaçu aplicou na educação um montante total de R\$ 398.848.799,87, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir (fl. 1972):

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
404.197.199,55	398.848.799,87	379.627.476,47

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1650, Quadro C.2 – fls. 1651, Quadro C.3 – fls. 1652, documentação comprobatória – fl. 1657/1704.

Nota: nos montantes apresentados no quadro, foram consideradas despesas em educação na função 09, Previdência Social, conforme evidenciado nos quadros C.1, C.2, C.3 e documentação comprobatória.

Cabe destacar que o corpo técnico assinalou a seguinte falha, relativa às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município, a qual **será considerada na conclusão de meu voto:**

- a) gastos no montante de R\$1.178.589,13 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\$
24/04/2019	1062	Empenho para pagamento da NF nº 6396, relativo ao período 08/07 a 07/08/2018, referente a serviços de combate e controle de vetores (baratas, formigas, mosquitos, cupins, pulgas e roedores) combinando processos de pulverização e injeção de inseticidas	GALACTICO INSTALAÇÃO, CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO EM	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	98.648,88
24/04/2019	1063	Empenho para pagamento da NF nº 6441, relativo ao período 08/08 a 07/09/2018, referente a serviços de limpeza, desinfecção e impermeabilização dos reservatórios de água potável, com manutenção corretiva de todos os sistemas hidráulicos, situado nas u	GALACTICO INSTALAÇÃO, CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO EM	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	79.940,25
30/08/2019	2314	Para atender despesa com folha de pagamento de pessoal. 40 agosto/18	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU	Ensino Fundamental	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	1.000.000,00
TOTAL						1.178.589,13

Fonte: Relatório Analítico Educação - fls. 1865/1909.

Prosseguindo, segundo o artigo 212 da CRFB, os municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além dos impostos, financiam a educação básica municipal, dentre outros, os recursos do FUNDEB.

Destaca a instrução que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas totalizaram R\$ 576.479.185,90.

2.3.1 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2019:

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Liquidada R\$ (a)	Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (b)
Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	99.074.198,04	2.141.900,25
Educação infantil	365 – Ensino infantil	6.210.801,37	725.961,06
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	0,00	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	0,00	0,00
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções			
Subtotal das despesas com ensino		105.284.999,41	2.867.861,31
(c) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos (a + b)		108.152.860,72	
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB			
Descrição	Despesa Liquidada R\$ (d)	Despesa não liquidada (RP não processado) R\$ (e)	
Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	245.962.606,33	1.762,74	
(f) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB (d + e)	245.964.369,07		
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(g) Total das despesas com ensino (c + f)	354.117.229,79		

(h) Ganho de Recursos FUNDEB	185.120.945,72
(i) Total das despesas registradas como gasto em educação (g - h)	168.996.284,07
(j) Dedução do Sigfis/BO (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	1.178.589,13
(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)	2.867.861,31
(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)	164.949.833,63
(o) Receita resultante de impostos	576.479.185,90
(p) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)	28,61%

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1650 , Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 494/497, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 795, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "FUNDEB" – fls. 1147/1148, Relatório Analítico Educação – fls. 1865/1909, Quadro C.4 - Balancetes na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 790, e Quadro D.2 - Balancete na fonte "FUNDEB" – fls. 825.

Nota 1 (linha h): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido no valor de R\$185.120.945,72 (transferência recebida R\$244.953.588,92 e contribuição R\$59.832.643,20).

Nota 2: 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 3: o município inscreveu o montante de R\$2.867.861,31 em restos a pagar não processados na fonte de impostos e transferência de impostos. No entanto, não comprovou a respectiva disponibilidade financeira, tendo em vista a ausência de balancete contábil. Dessa forma, não foram consideradas as despesas inscritas em restos a pagar não processados como despesas em MDE para fins de limite.

Nota 4: o município inscreveu o montante de R\$1.762,74 em restos a pagar não processados na fonte FUNDEB, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete (Quadro D.2). Dessa forma, foi considerado este montante para fins de limite.

Nota 5: 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'.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, **o Município de Nova Iguaçu efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino conforme o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências).**

Além disso, observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no caput do artigo 170 da Lei Orgânica Municipal, que é de 25%.

Quanto ao repasso dos recursos à educação, conforme disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996), a instrução consignou os seguintes comentários:

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.

O *Parquet* de Contas manifestou entendimento divergente do corpo técnico. Confira-se o excerto do parecer ministerial (fl.2091):

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.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

No que concerne ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, relativo ao exercício de 2017 (sua última divulgação), o município de Nova Iguaçu não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano:

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
4,7	5,3	89,00%	74ª	3,8	5,0	76,00%	66ª

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

2.3.1.1 - Mudanças de metodologia na apuração dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Por fim, cabe chamar a atenção para as mudanças na metodologia de apuração dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com manutenção e desenvolvimento do ensino, oriunda da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Por essa nova metodologia, para a aferição do cumprimento do limite mínimo constitucional referente à MDE (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), deverão ser consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

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 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.

Ocorre que, em resposta à consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras acerca de questionamentos sobre despesas com uniformes escolares (Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18), em sessão de 27/09/2018, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, para as prestações de contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são classificadas como 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.

Em face de todas essas alterações metodológicas, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao Prefeito Municipal para que seja **alertado acerca da adoção dessas duas mudanças de metodologia de aferição de gastos em MDE**: (i) a que considera as despesas em MDE pagas, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021 e, por fim, também valendo para as prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021, (ii) a que considera que as despesas com aquisição de uniformes e afins 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.

2.3.2 – FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica. Posteriormente, o FUNDEB foi regulamentado pela Lei Federal n.º 11.494, de 20/07/2007.

a) **Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo**

Em consulta à prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2018 (processo TCE-RJ nº 207.884-0/19), constatei que o responsável pelas contas foi objeto da seguinte comunicação plenária, com vistas à devolução de recursos para a conta do FUNDEB (fl. 2631 do processo TCE-RJ nº 207.884-0/19):

III.14 quanto à obrigação de promover o **ressarcimento** à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de **R\$11.723.199,51**, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21.

Tendo em vista que o parecer prévio acerca das contas do exercício de 2018 foi emitido em 05 de fevereiro de 2020, não permitindo, portanto, que fosse tomada qualquer providência concernente ao citado ressarcimento à conta do FUNDEB no exercício de 2019, farei constar em meu voto nova comunicação ao Prefeito, para que sejam restituídos os R\$ 11.723.199,51 necessários ao reequilíbrio financeiro do fundo.

b) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo referentes a 2018

O parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 determina que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos. Para que seja possível tal aplicação, há a necessidade da abertura de um crédito adicional ao orçamento. Esse crédito tem como fonte de recurso o *superávit* financeiro dos valores do fundo.

A aferição desse preceito consta de fls.1983/1984:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 207.884-0/19) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2018 um deficit financeiro de R\$5.467.698,95, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

A existência de *deficit* financeiro no exercício anterior indica que o município empenhou despesas em exercícios anteriores em montante superior aos recursos recebidos.

Dessa forma, não há ajuste a ser realizado na movimentação do Fundeb no exercício de 2019, uma vez que não ocorreu *superavit* financeiro no exercício de 2018. (GRIFOS MEUS)

c) Valores do FUNDEB em 2019 – contribuições e transferências recebidas

Comparando os valores destinados pelo município ao fundo, com aqueles recebidos do fundo, após a repartição dos recursos, em função do número de alunos da rede de ensino local, verificam-se os seguintes montantes (fl. 1980):

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	244.953.588,92
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	59.832.643,20
Diferença (ganho de recursos)	185.120.945,72

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 494/497.

d) Total dos recursos do fundo em 2019

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2019 foi o seguinte:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	244.953.588,92
Aplicação financeira	71.039,03
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do Fundeb	245.024.627,95

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 494/497.

NOTA: O valor das aplicações financeiras foi retirado do quadro D.3 – fl. 966, tendo em vista que o anexo 10 não evidenciou esse valor de forma discriminada.

d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 1984):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			244.953.588,92
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			71.039,03
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			245.024.627,95
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		245.964.369,07	
(E) Superavit financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		939.741,12	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	939.741,12		
(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)			245.024.627,95
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			100,00%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls.494/497, Quadro C.1 – fls. 1650 Quadro D.3 – fls. 966, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 1147/1148, Relatório Analítico Educação – fls. 1865/1909 e prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 207.884-0/19.

Nota 1 (item F.iii - Outras despesas): Referem-se a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do Fundeb e custeadas com recursos de outras fontes.

Nota 2: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$ 60.850,08), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite naqueles exercícios.

Concluindo, foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2019.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Primeiramente, cabe destacar que em sessão de 30/01/2019, ao apreciar a prestação de contas de governo do município de Pinheiral (Processo TCE n.º 219.129-2/18), o Plenário desta Corte decidiu no sentido de que para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, 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.

Isto posto, demonstro, no quadro a seguir, as aplicações de recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2019 (fl.1982):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	207.945.565,30
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	217,49
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	207.945.347,81
(E) Recursos recebidos do Fundeb	244.953.588,92
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	71.039,03
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	245.024.627,95
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	84,87%

Fonte: Quadro D.1 - fl. 796, Quadro D.3 - fl. 966, Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério - fl. 1148 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 494/497.

Assim, **foi cumprido o disposto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007**, uma vez terem sido efetuados gastos superiores ao mínimo de 60% dos recursos totais anuais do FUNDEB com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

e) Resultado financeiro para 2020

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl.1985, que reproduzo a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2020	
Descrição	Valor - R\$
Deficit financeiro em 31/12/2018	-5.467.698,95

(+) Receita do Fundeb recebida em 2019	244.953.588,92
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2019	71.039,03
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2019 (1)	5.621.849,60
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2019 (2)	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2019	60.850,08
= Total de recursos financeiros em 2019	245.239.628,68
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2019	245.964.369,07
= Deficit Financeiro Apurado em 31/12/2019	-724.740,39

Fonte: prestação de contas de governo de 2018 - processo TCE-RJ n.º 207.884-0/19, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. , Quadro C.1 - fls. 1650, Quadro D.3 - fls. 966 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls. 1147/1148.

Nota 1: Ressarcimento ao fundeb conforme nota explicativa à fl. 1145.

Esclarece o corpo técnico (fl. 1986) que o valor do déficit financeiro para o exercício de 2020, apurado no quadro anterior (R\$ 724.740,39), não está em consonância com o superávit financeiro registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - R\$1.678.587,61 (Quadro D.2, fls. 825), o que indica o pagamento de despesas com recursos próprios.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Destaco também que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, por meio do parecer anexado à fl. 1925, concluiu pela aprovação da prestação de contas, com ressalvas, (art. 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei n.º 11.494/07). Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como “regular” perante o MEC (fls.1852/1853).

Por derradeiro, o corpo técnico informa que, de acordo com a documentação apresentada pelo jurisdicionado às fls. 1557/1564, além da conciliação bancária do FUNDEB, juntada às fls. 826/829, o município cumpriu parcialmente as regras estabelecidas pela Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE n.º 3, de 27/03/2018, uma vez que movimentou recursos do FUNDEB em outras contas bancárias.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

2.3.3 – Plano Municipal de Educação

O Plano Municipal de Educação (PME) é um instrumento de planejamento que deve estabelecer metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Deve ser elaborado em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação, além de ter seus objetivos considerados quando da formulação dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais dos municípios, de maneira a viabilizar a execução planejada das ações necessárias ao cumprimento do dever do Estado com a educação.

A instrução informa que o município de Nova Iguaçu instituiu seu Plano Municipal de Educação, o qual foi aprovado pela Lei Municipal nº 4.792/2018 (fls. 1816/1834), com vigência até 2025, cumprindo, assim, o disposto no art. 8º da Lei Federal nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE).

2.4 - Gastos com Saúde

A Lei Complementar nº141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu ainda quais as despesas são consideradas para tais fins.

Nesse sentido, no processo em análise, para fins de aferição do cumprimento do limite das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS - art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, c/c o art. 7º da LC nº141/12), serão consideradas as despesas liquidadas acrescidas dos restos a pagar não processados até o limite da disponibilidade de caixa ao final do exercício, devidamente comprovada no Fundo de Saúde.

Desse modo, o quadro a seguir registra, de forma resumida, o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo município na saúde e o total considerado para fins de limite (fl. 1993):

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
Despesas gerais com saúde	441.055.249,99	7.517.124,94
Total das despesas com saúde	448.572.374,93	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	342.338.154,43	7.517.124,94
Total das despesas com saúde não computadas	349.855.279,37	
Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite	98.717.095,56	0,00
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite	98.717.095,56	

Fonte: Quadro E.1 – fls. 1156, Quadro E.2 – fls.1158, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fls. 1160 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1241.

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

Nota 2: embora tenha ocorrido, no exercício de 2019, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores no montante de R\$265.101,98 o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

Nota 3: no item "outros recursos" da linha "G" foi considerado o montante de R\$2.915.494,69, referente aos gastos na função 10 com recursos de convênios, de acordo com o demonstrativo - Quadro E.2 às fls. 1158/ 1159.

Nota 4: o município inscreveu o montante de R\$1.131.329,98 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (Quadro E.3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2019, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl.1995):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	576.479.185,90
(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)	570.895.637,62
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	98.717.095,56
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00

(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	98.717.095,56
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	17,29%
(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. 494/497, Quadro E.1 – fls. 1156, Quadro E.2 – fls. 1158, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 1160, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1241 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 1861/1862.

Nota 1: as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d” e “e”, inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2019 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.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, **o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).**

Destaque-se, por oportuno, que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com saúde.

A metodologia do Ministério Público de Contas, no que diz respeito à apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados, diverge daquela adotada pelo corpo técnico.

Com efeito, o *Parquet* entende que para que os restos a pagar sejam considerados no cálculo do limite constitucional, somente deve ser computado o montante deles que tenha lastro financeiro na disponibilidade registrada no Fundo Municipal de Saúde ao término do exercício.

No caso do Município de Nova Iguaçu, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial **divergiram daqueles apresentados pela instrução, sem, entretanto, apontarem para violação da norma constitucional:** foi calculada em **16,54%** a aplicação dos recursos de impostos e de transferências em ASPS.

O corpo técnico assinalou as seguintes falhas, relativas às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município:

- a) gastos no montante de R\$ 317.369,21 que não pertencem ao exercício de 2019, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
01/04/2019	14	Referente a folha de pagamento dos funcionários do CASF, do mês de dezembro/2018. Processo 2019/000147.	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU	Administração Geral	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	116.743,67
21/02/2019	549	Referente a prestação de serviços de saúde, de forma complementar, para atendimento aos usuários nos procedimentos da tabela SIA/SIH/SUS, através do Chamamento Público nº 001/2015. Contrato nº 021/ASSEJUR/2016. Competência de Dezembro/2018.	EMCOR - HOSPITAL DO CORAÇÃO E DE CLINICA DE NOVA I	Administração Geral	Recursos Ordinários	100.094,40
21/02/2019	550	Referente a prestação de serviços de saúde, de forma complementar, para atendimento aos usuários nos procedimentos da tabela SIA/SIH/SUS, através do Chamamento Público nº 001/2015. Contrato nº 021/ASSEJUR/2016. Competência de Novembro/2018.	EMCOR - HOSPITAL DO CORAÇÃO E DE CLINICA DE NOVA I	Administração Geral	Recursos Ordinários	100.531,14
TOTAL						317.369,21

Fonte: Relatório Analítico Saúde - fls. 1910/1923.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Quanto à gestão dos recursos da saúde, a instrução registra que o respectivo montante repassado, no valor de R\$ 448.572.374,93, foi gerido diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, tendo o município, portanto, cumprido o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

Destaco, também, que o Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer acostado às fls. 1724/1727, opinou pela aprovação com ressalvas quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

Além disso, 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 nas quais o gestor do SUS apresentou relatório detalhado, referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das cópias das atas acostadas às fls.1230/1236 e fls. 1720/1722.

Entretanto, as audiências relativas ao 3º quadrimestre de 2018, 1º quadrimestre de 2019 e 2º quadrimestre de 2019 ocorreram nos meses de abril, agosto, 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 na conclusão de meu voto.

Ao ensejo da conclusão deste tópico, cabe destacar as mudanças na metodologia de apuração dos gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde, encaminhada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ASPS.

Por essa nova metodologia, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

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, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, as despesas liquidadas e

efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

Entretanto, em face da apreciação de nova consulta formulada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, acerca da metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde – ASPS (processo TCERJ nº 106.738-5/19), em sessão de 06/04/2020 o Plenário desta Corte decidiu que a aplicação da metodologia citada anteriormente será considerada somente a partir das prestações de contas de governo **referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021.**

Por essa razão, farei constar da conclusão de meu voto **comunicação** ao prefeito municipal para que seja alertado para a adoção dessa metodologia de aferição de gastos em ASPS.

2.5 - Repasses ao Poder Legislativo – Artigo 29-A da CRFB

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 29-A, que o repasse à Câmara Municipal, em montante superior aos limites definidos no citado artigo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária constituem crime de responsabilidade do prefeito municipal.

O Município de Nova Iguaçu possuía, em 2018⁹, 818.875 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso IV do artigo 29-A da CRFB. Esse dispositivo limitou os repasses em referência a 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Considerando o preceito constitucional, verifica-se o seguinte limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo:

LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO

⁹ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2019 – Anexo IX da Decisão Normativa n.º 173/2019 – TCU, anexado às fls. 1855/1857.

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2018	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
SUBTOTAL (A)	341.699.745,87
(B) TRANSFERÊNCIAS	
SUBTOTAL (B)	302.870.001,97
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	644.569.747,84
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	4,50%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	29.005.638,65
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 (F + G)	29.005.638,65

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 1250/1253 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 639.

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

Convém ressaltar que, nos termos da consulta formulada no Processo TCE-RJ nº 216.281-7/19, o Plenário desta Corte, em Sessão de 04/12/2019, revendo entendimento anterior sobre a base de cálculo para fins de apuração do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição Federal, firmou jurisprudência no sentido de que a Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deve compor a referida base.

Tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas e considerando que tal posicionamento repercutirá na apreciação das Contas de Governo, o Plenário desta Corte determinou a expedição de ofício a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais, alertando-os acerca da adoção da nova metodologia, **que passará a ser observada a partir das prestações de contas de governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.**

Assim, a fim de reiterar o entendimento desta Corte, farei constar, na **comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item de alerta quanto ao posicionamento desta Corte acerca da adoção da nova metodologia.

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **respeitou** o disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A, conforme demonstrado a seguir: (fl.2000):

	R\$
Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
29.005.638,65	29.005.638,63

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 721.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2019 era de R\$29.005.638,60.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se o repasse em igual montante, tendo sido observado o previsto no orçamento final da Câmara e no inciso III, §2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

2.6 - Aplicações dos recursos dos Royalties

Os recursos dos *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente (artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/1989), excetuando-se aquelas dívidas com a União e suas entidades e o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal nº 12.858/2013). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal nº 10.195/2001).

Mais recentemente, a Lei Federal nº 13.885/2019, que regulamentou a transferência, da União para os municípios, das receitas de *royalties* decorrentes da cessão onerosa prevista na Lei Federal nº 12.276/2010, estabeleceu que tais recursos devem ser destinados, alternativamente,

para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimentos.

Pela análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas recebidas em 2019 pelo município de Nova Iguaçu (fl.2003):

RECEITAS DE ROYALTIES

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			41.328.641,54
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		487.952,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		40.840.689,54	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	39.847.643,83		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	993.045,71		
II - Transferência do Estado			13.127.928,53
III - Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			54.456.570,07
V - Aplicações financeiras			0,00
VI - Total das receitas (IV + V)			54.456.570,07

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 494/497.

Nota: O montante referente as aplicações financeiras não foi evidenciado no anexo 10 consolidado.

Especificamente quanto às receitas de *royalties* decorrentes da aplicação das citadas Leis Federais n.º 12.858/2013 e n.º 13.885/2019, o quadro a seguir demonstra o montante auferido pelo município de Nova Iguaçu no exercício de 2019 (fl. 2004):

Receitas de Royalties - Leis Federal n.º 12.858/2013 e n.º 13.885/2019	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	587.833,47
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> a Título de Cessão Onerosa previstos na Lei Federal n.º 13.885/2019	3.370.025,63

Fonte: Quadro F.3 - fls. 1247/1248.

Prosseguindo, as receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl. 2005):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		14.582.084,22
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	14.582.084,22	
II - Despesas de capital		638.388,40
Investimentos	638.388,40	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		15.220.472,62

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil - fls. 1242/1243.

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.

Destaque-se, por oportuno, que **não** ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social, conforme consignado no documento constante à fl. 1244.

2.6.1 - Aplicações dos recursos dos Royalties decorrentes da Lei Federal nº 12.858/2013

A Lei Federal nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, dispõe que do total das receitas provenientes dos royalties e participações especiais, oriundos de contratos de exploração de petróleo da camada do pré-sal, assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, 75% (setenta e cinco por cento) deverão ser aplicadas na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme § 3º, artigo 2º da norma mencionada. Ressalte-se que tais recursos devem ser aplicados em acréscimo aos percentuais mínimos obrigatórios de gastos com educação e saúde, previstos na Constituição Federal.

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos citados percentuais de recursos de *royalties*:

Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal	
Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos Royalties Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	587.833,47
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	146.958,37
Aplicação de Recursos na Saúde	0,00
% aplicado em Saúde	0,00%
Saldo a aplicar	146.958,37
Aplicação Mínima na Educação – 75%	440.875,10
Aplicação de Recursos na Educação	0,00
% aplicado em Educação	0,00%
Saldo a aplicar	440.875,10

Fonte: Quadro F.3 – fls. 1728.

O fato de o Poder Executivo não ter aplicado nenhuma parcela dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação, levou o corpo instrutivo a sugerir **Irregularidade e Determinação** na conclusão de seu primeiro relatório.

Adicionalmente, em face de o município não ter criado o código de fonte de recurso específica para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei Federal nº 12.858/13, foi consignada, na primeira informação do corpo instrutivo, a **Impropriedade e Determinação n.º 14**.

Examinando a questão, o *Parquet* de Contas, em arrazoado de fls. 2048/2051, divergiu da instrução e entendeu como ressalva a não aplicação dos recursos de *royalties* na forma preconizada pela Lei Federal nº 12.858/13. Confira-se a seguinte manifestação, à fl. 2050 dos autos:

Pelas razões apontadas, o Ministério Público de Contas, a divergir da posição d. corpo instrutivo, qualifica o fato como **ressalva, pelo menos até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade (ADI 6277¹⁰)**. Por evidente, a irregularidade nº 01 do relatório técnico não é incluída neste parecer.

¹⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade mediante a qual o Governo do ERJ está questionando no STF a constitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/2013, que impõe aos estados, Distrito Federal e municípios a obrigatoriedade de destinarem recursos dos *royalties* de petróleo e gás natural do pré-sal às áreas de educação básica (75%) e saúde (25%).

Com relação ao fato de o município não ter criado código de fonte de recurso específica para a classificação dos recursos dos *royalties*, entretanto, o Órgão Ministerial concordou com a instrução, incluindo, ainda, uma ressalva relativa ao descumprimento de determinação contida nas contas de governo do exercício anterior (fls. 2050/2051):

Cumprir destacar que, no exame das contas deste município referente ao exercício de 2018 (TCE-RJ nº 207.884-9/19), foi constatado o recebimento de **R\$557.670,77**, 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. (GRIFEI)

Considerando que não há qualquer evidência, na instrução técnica, do cumprimento da determinação supra, infere esse *Parquet* de Contas que permanece a obrigatoriedade da administração municipal aplicar os referidos recursos recebidos em 2018, razão pela qual o *Parquet* de Contas inclui o fato na Ressalva nº 18 deste parecer, com respectiva 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.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa apresentadas por intermédio do doc. 027.597-2/2020, assim se manifestou (fls.2160/2162 do processo):

IRREGULARIDADE N.º 01

O Poder Executivo não aplicou nenhuma parcela dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

Razões de Defesa:

As razões de defesa foram apresentadas pelo Sr. Rafael Alves de Oliveira, Procurador Geral do Município de Nova Iguaçu, através do ofício PGM n.º 464/2020, autuado no documento TCE-RJ n.º 027.597-2/2020.

Inicia suas considerações alegando a inconstitucionalidade da Lei Federal n.º 12.858/2013, questionada pela ADIN ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro. Expõe sobre a atribuição desta Corte de Contas de afastar a incidência do ato normativo que considere inconstitucional.

Afirma a necessidade de se afastar a incidência do disposto no parágrafo 3º, do art. 2º, da Lei Federal n.º 12.858/2013 com intuito de evitar que as contas de gestão municipal venham ser consideradas irregulares com fundamento em norma cuja constitucionalidade se mostra duvidosa.

Prossegue afirmando que o legislador não incluiu na determinação legal expressão direcionada à fixação de limite temporal máxima para a aplicação dos recursos recebidos,

inexistindo dispositivo quanto a aplicação dos recursos dentro do exercício em que foram recebidos. Sustenta quanto à possibilidade de aplicação superveniente de recursos vinculados e que não houve aplicação ilícita dos recursos por parte do município, sendo aplicado o saldo financeiro em 2020 em observância a vinculação legal.

Análise:

O Jurisdicionado alega em sua defesa a inconstitucionalidade da Lei Federal n.º 12.858/13, questionada pelo Estado do Rio de Janeiro no STF por meio da ADIN 6277, e que por esse motivo, não deveria servir de fundamento para a irregularidade apontada pelo Corpo Instrutivo. No entanto, conforme já assentado na conclusão do processo de prestação de contas do governador do exercício de 2019 acerca do mesmo tema (Processo TCE-RJ n.º 101.730-3/2020), tal lei goza de presunção de constitucionalidade, até manifestação em contrário da Suprema Corte. Dessa forma, tal alegação não deve prosperar.

Alega, ainda, a não fixação pelo legislador de limite temporal máxima para aplicação dos recursos em saúde e educação, tendo em vista que o município não aplicou em 2019 recursos recebidos no mesmo exercício. Tal argumento se torna frágil, tendo em vista o sentido dado pelo legislador em salvaguardar a aplicação de tais recursos nas funções de governo que assim entendeu mais carentes, e uma dissociação da temporalidade entre receita e despesa, por si só, afasta o efetivo alcance da proteção a essas políticas públicas resguardadas pela citada lei federal.

Não obstante todos os argumentos e entendimentos aqui expostos, convergindo no sentido da obrigatoriedade do ente em aplicar na saúde e na educação, os percentuais estabelecidos no artigo 3º, parágrafo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13, no mesmo exercício do recebimento dos recursos dos Royalties previstos na mesma lei, entende-se que excepcionalmente neste exercício de 2019 tal fato possa ser atenuado, em virtude de que somente a partir de 27/11/2018 o município passou a receber tais recursos, e que, apesar da expressa obrigação legal de sua aplicação nos moldes previstos na lei federal, o prefeito municipal, por ocasião da emissão do parecer prévio das contas de governo referentes ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ n.º 207.884-0/2019), teve suas contas apreciadas pelo plenário desta Corte em 05/02/2020, sendo comunicado da referida decisão em 28/02/2020, conforme se observa pelo Recibo de Entrega de Ofício n.º 1977/2020, naquele processo. Ou seja, já transcorrida toda a execução orçamentária de 2019, é que foi comunicado da decisão de cumprimento dos ditames da Lei Federal n.º 12.858/13, o que não se ecoa razoável elevar o seu não cumprimento em 2019 como um fato ensejador de irregularidade.

Ressalta-se que a excepcionalidade aqui proposta para o exercício de 2019 não será estendida na análise das prestações de contas de governo do município para os exercícios subsequentes.

Conclusão: Diante dos fatos e da evolução temporal das decisões desta Egrégia Corte de Contas sobre o fato concreto, entende-se que tal fato possa ser atenuado, sendo sugerido na conclusão a conversão da irregularidade em ressalva.

O Ministério Público Especial, por sua vez, reiterou seu posicionamento no sentido do parecer favorável às contas. Confirmam-se os seguintes excertos, transcritos de fls.2183/2187 do processo:

(...)

No parecer apresentado em 21.09.2020, o **Parquet discordou da instância instrutiva** quanto à qualificação do fato (não aplicação dos recursos recebidos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013) como irregularidade n.º 01, a qual constou como ressalva n.º 18 naquele parecer.

Assim, em **desacordo** com o d. corpo instrutivo, concluiu este Ministério Público que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo deveriam ser julgadas regulares pela Câmara Municipal de Nova Iguaçu, propondo ao Plenário deste E. Tribunal, no âmbito de sua competência constitucional, a emissão de **Parecer Prévio Favorável** à respectiva aprovação. Tal proposta de parecer prévio se fez acompanhar de 18 (dezoito) Ressalvas, igual número de Determinações, 01 (uma) Recomendação, além de outras medidas com vistas ao aperfeiçoamento da gestão municipal.

Ao proceder o exame da documentação apresentada pelo Jurisdicionado em sua defesa (instrução técnica de 14.10.2020), o d. corpo instrutivo do TCE-RJ, embora tenha alegado que não estava a acolher os argumentos apresentados pelo Responsável, **mudou seu posicionamento sobre a qualificação do fato**, propondo sua conversão de irregularidade (relatório anterior) para ressalva (relatório atual), com o que passou a concordar com o *Parquet* de Contas em sua conclusão.

(...)

Como pode ser observado, a alteração do posicionamento adotado no primeiro relatório ocorreu sob o fundamento de que somente a partir de 27.11.2018 o município passou a receber tais recursos, tendo sido realizado o respectivo alerta deste Tribunal (para cumprimento da referida Lei) apenas em 28.02.2020, após o início da execução orçamentária do exercício de 2019.

Diante dessa circunstância, o relatório instrutivo passou a sugerir a emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas com 17 (dezessete) Ressalvas, igual número de Determinações, e 01 (uma) Recomendação, todas elencadas na conclusão da análise técnica.

(...)

Do exposto no item 1 deste parecer pode ser percebido que os esclarecimentos prestados pelo Jurisdicionado e as ponderações do d. corpo técnico deste TCE-RJ na sua última instrução em nada infirmam os fundamentos do parecer do Ministério Público de Contas (de 21 de setembro de 2020) quanto ao ponto (fato qualificado como Ressalva n.º 18), pelo que os respectivos termos, fundamentos e conclusões são reiterados integralmente.

Pois bem. Passo a examinar a questão da não aplicação, pelo Poder Executivo, dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação.

O artigo 2º da Lei Federal nº 12.858 de 2013 assim dispõe, ao prever a vinculação das receitas oriundas de royalties e participações especiais decorrentes da exploração de petróleo às áreas da saúde e da educação:

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, **serão destinados exclusivamente para a**

educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

§ 1º As receitas de que trata o inciso I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva.

§ 2º A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP tornará público, mensalmente, o mapa das áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV do caput, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União.

§ 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde. (grifo nosso)

No caso em tela, conforme manifestação do corpo instrutivo, o gestor municipal não aplicou, no exercício de 2019, as receitas oriundas de *royalties* – que, segundo se verifica na prestação de contas apresentada a esta Corte, corresponde ao total de R\$ 587.833,47 - nas áreas de educação e saúde, tal como previsto no mencionado dispositivo legal.

Por outro lado, como é possível verificar nesta mesma prestação de contas (razões de defesa: doc. 027.597-2/2020, fls. 2148/2154), **os recursos obtidos pelo município foram**

utilizados nas áreas de educação e saúde conforme previsto na Lei Federal n.º 12.858/2013, só que no exercício de 2020.

Em que pese a nítida irregularidade decorrente do descumprimento da Lei nº 12.858/2013, entendo que tal conduta, por si só, não deve conduzir ao encaminhamento de parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas. As circunstâncias do caso concreto, com efeito, recomendam a adoção de entendimento neste sentido.

De início, colhe-se da prestação de contas apresentada pelo gestor municipal a esta Corte que o montante recebido pelo município no exercício financeiro de 2019, proveniente de royalties e participações especiais, corresponde a R\$ 587.833,47, valor relativamente reduzido em comparação com a receita total arrecadada pelo ente público no período, da ordem de R\$ 1,8 bilhão de reais.

Além disso, a destinação dos recursos obtidos com fulcro na Lei nº 12.858/2013 foi direcionada, no caso da educação, para o pagamento de despesas com a manutenção das unidades escolares do ensino fundamental (R\$ 440.875,10 ou 75% dos recursos - fl.2148) e na área da saúde, com gastos na assistência hospitalar e ambulatorial (R\$ 146.958,37 ou 25% dos recursos - fl. 2151). Nota-se, assim, o atendimento ao interesse público, nos exatos moldes pretendido pela legislação federal ao prever a mencionada vinculação de receitas, **só que no exercício subsequente**.

Neste sentido, tendo em vista, cumulativamente, (i) o valor relativamente reduzido a título de *royalties* e participações especiais recebidos pelo município no exercício financeiro de 2019, em comparação com o total da receita arrecada pelo ente público no período; e (ii) que a destinação desses recursos - muito embora apenas no exercício subsequente ao seu recebimento - serviu para o atendimento da finalidade pública almejada na legislação (saúde e educação públicas), verifica-se que a lesividade da conduta foi de menor monta, razão pela qual se mostra aplicável o princípio da insignificância à espécie. Explica-se.

Com origem no Direito Penal, o princípio da insignificância vem encontrando aplicabilidade no Direito Administrativo, notadamente, no exercício do controle externo da atividade da Administração Pública¹¹. Trata-se, a rigor, de projeção dos princípios da proporcionalidade e da

¹¹ Para maior aprofundamento do estudo a respeito do tema, MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de; DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos. A incidência do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa. In: *Revista Controle* - doutrina e artigos, vol. 14, p. 74-107, 2016.

razoabilidade, permitindo que lesões ínfimas aos bens jurídicos administrativos deixem de exigir punição ao agente causador do dano.

Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹², são quatro os requisitos cumulativos para o reconhecimento da aplicabilidade do princípio da insignificância:

- (i) mínima ofensividade da conduta;
- (ii) nenhuma periculosidade social da ação;
- (iii) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; e
- (iv) inexpressividade da lesão jurídica provocada.

No caso ora sob exame, verifica-se o atendimento aos mencionados requisitos. Como anteriormente mencionado, o valor recebido a título de *royalties* e participações especiais pelo município é de pequena monta, sendo certo que sua utilização foi direcionada integralmente para o atendimento de finalidade pretendida pela Lei nº 12.858/2013.

Assim, embora a conduta do gestor, do ponto de vista formal e sob a ótica das normas que regem a administração orçamentária, constitua uma irregularidade, à luz do caso concreto e dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a lesividade foi mínima, especialmente, ao se levar em conta que houve a destinação dos recursos de acordo com a legislação que rege a matéria e o valor envolvido é reduzido.

Por essas razões, entendo que a irregularidade efetivamente pode ser afastada.

2.6.2 – Aplicações dos recursos dos *Royalties* decorrentes da Lei Federal nº 13.885/2019

A Lei Federal nº 13.885, de 17 de outubro de 2019, que estabeleceu critérios de distribuição dos valores arrecadados, decorrentes de *royalties* recebidos a título da cessão onerosa do bônus de assinatura do pré-sal, prevista na Lei Federal nº 12.276, de 30 de junho de 2010, previu, em seu art.

¹² A título de exemplo, HC 138134, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 07/02/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 27-03-2017 PUBLIC 28-03-2017.

1º, que a União transferirá 15% (quinze por cento) destes recursos aos municípios, conforme os coeficientes que regem a repartição de receitas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Os incisos do § 3º do art. 1º da Lei Federal nº 13.885/2019 determinam que tais receitas devem ser destinadas, alternativamente, para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias (inciso I) ou investimento (inciso II).

O corpo técnico, com base no documento acostado às fls. 1728/1730, informa que o Poder Executivo municipal não conseguiu aplicar os recursos recebidos (R\$ 3.370.025,63), uma vez que eles ingressaram nos cofres municipais em 31/12/2019, não havendo tempo hábil para o processamento da execução orçamentária da despesa:

Aplicação de Recursos dos Royalties – Cessão Onerosa

Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos Royalties 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. 1728.

O *Parquet* de Contas, à fl. 2052 dos autos, acrescentou:

Ademais, 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 vista à criação da mencionada fonte de recursos.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Por fim, deve ser destacado que, em sessão de 24/07/2019, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, relativo à consulta sobre a possibilidade de pagamento de precatórios judiciais com recursos de royalties, formulada pela Prefeitura Municipal de Natividade, o Plenário do TCE, **revendo entendimento anterior** sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de royalties, impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89, **firmou jurisprudência no sentido de que a proibição recai sobre todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural**, compreendendo:

- 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 – art. 42-B da Lei nº 12.351/10, incluído pela Lei nº 12.734/12;
- d) Participação especial – art. 50 da Lei nº 9.478/97.

Assim, tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, alinho-me ao posicionamento manifestado pelo Plenário em sessão de 25/09/2019, nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.740-8/19 (contas de governo da Prefeitura Municipal de Paraty, referentes ao exercício de 2018), e faço constar em meu voto um alerta ao Prefeito Municipal acerca da adoção da nova metodologia, **que passará a ser observada nas prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a este Tribunal no exercício de 2022.**

3 – GESTÃO FISCAL

3.1 – Metas Fiscais

Conforme disposto na LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO deve estabelecer metas anuais para as receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública.

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 1952:

R\$

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	1.512.593.337,54	1.787.365.480,30	
Despesas	1.512.593.337,54	1.693.375.530,90	
Resultado primário	56.447.356,54	106.368.359,30	Atendido
Resultado nominal	14.752.539,12	83.512.512,90	Atendido
Dívida consolidada líquida	441.670.899,56	380.627.426,60	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fls. 141, processo TCE-RJ n.º 204.130-1/20 - RREO 6º bimestre/2019 e processo TCE-RJ n.º 204.128-8/2020 - RGF 3º Quadrimestre/2019.

Conforme se verifica no quadro anterior, o município cumpriu todas a metas de resultados e de dívida consolidada líquida, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A instrução informa que, em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, conforme consta das atas juntadas às fls. 475/480.

Entretanto, a audiência relativa ao 3º quadrimestre de 2018 ocorreu no mês de março, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessa reuniões no mês de fevereiro/2019.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Por fim, foram encaminhados, às fls. 481/483 os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas realizadas para avaliar o cumprimento das metas fiscais relativas aos 3º quadrimestre/2018, 1º quadrimestre/2019 e 2º quadrimestre/2019.

4 - RESUMO

Inicialmente, o corpo instrutivo sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas do chefe do Poder Executivo do município de Nova Iguaçu, em face da irregularidade abaixo descrita:

Irregularidade:

O Poder Executivo não aplicou nenhuma parcela dos recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 na saúde e na educação, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada legislação.

O Ministério Público junto a este Tribunal divergiu do corpo instrutivo e opinou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo do Município de Nova Iguaçu, por entender que elas observaram as disposições legais pertinentes, exceto quanto às ressalvas relacionadas na conclusão do parecer ministerial.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo **reformou seu entendimento** e opinou pela emissão de **parecer prévio favorável**, por entender que, no caso específico de Nova Iguaçu, o Prefeito Municipal só recebeu a comunicação de que deveria cumprir os ditames da Lei Federal nº 12.858/2013 após a apreciação das contas de governo do município referentes a 2018, o que ocorreu em 05/02/2020, quando já havia transcorrido toda a execução orçamentária de 2019. Por essa razão, as instâncias instrutivas entenderam que não seria razoável considerar o não cumprimento da Lei Federal nº 12.858/2013 em 2019 como um fato ensejador de irregularidade.

No caso em tela, o gestor municipal não aplicou, no exercício de 2019, as receitas oriundas de royalties – que, segundo se verifica na prestação de contas apresentada a esta Corte, corresponde ao total de R\$ 587.833,47 - nas áreas de educação e saúde, tal como previsto no mencionado dispositivo legal.

Por outro lado, como é possível verificar nesta mesma prestação de contas (razões de defesa: doc. 027.597-2/2020, fls. 2148/2154), **os recursos obtidos pelo município foram**

utilizados nas áreas de educação e saúde conforme previsto na Lei Federal n.º 12.858/2013, só que no exercício de 2020.

Em que pese a nítida irregularidade decorrente do descumprimento da Lei nº 12.858 de 2013, entendo que tal conduta, por si só, não deve conduzir ao encaminhamento de parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas. As circunstâncias do caso concreto, com efeito, recomendam a adoção de entendimento neste sentido.

De início, colhe-se da prestação de contas apresentada pelo gestor municipal a esta Corte que o montante recebido pelo município no exercício financeiro de 2019, proveniente de royalties e participações especiais, corresponde a R\$ 587.833,47, valor relativamente reduzido em comparação com a receita total arrecadada pelo ente público no período, da ordem de R\$ 1,8 bilhão de reais.

Além disso, a destinação dos recursos obtidos com fulcro na Lei nº 12.858 de 2013 foi direcionada, no caso da educação, para o pagamento de despesas com a manutenção das unidades escolares do ensino fundamental (R\$ 440.875,10 ou 75% dos recursos - fl.2148) e na área da saúde, com gastos na assistência hospitalar e ambulatorial (R\$ 146.958,37 ou 25% dos recursos - fl. 2151). Nota-se, assim, o atendimento ao interesse público, nos exatos moldes pretendido pela legislação federal ao prever a mencionada vinculação de receitas, só que no exercício subsequente.

Neste sentido, tendo em vista, cumulativamente, (i) o valor reduzido a título de royalties e participações especiais recebidos pelo município no exercício financeiro de 2019, em comparação com o total da receita arrecada pelo ente público no período; e (ii) que a destinação desses recursos - muito embora apenas no exercício subsequente ao seu recebimento - serviu para o atendimento da finalidade pública almejada na legislação (saúde e educação públicas), verifica-se que a lesividade da conduta foi de menor monta, razão pela qual se mostra aplicável o princípio da insignificância à espécie.

Assim, embora a conduta do gestor, do ponto de vista formal e sob a ótica das normas que regem a administração orçamentária, constitua uma irregularidade, à luz do caso concreto e dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a lesividade foi mínima, especialmente, ao se levar em conta que houve a destinação dos recursos de acordo com a legislação que rege a matéria e o valor envolvido é reduzido.

Por essas razões, entendo que a irregularidade pode ser afastada, cabendo apenas ressalva às contas.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos
Resultado Orçamentário	Consolidado: superávit de R\$ 94,0 milhões Sem o RPPS: superávit R\$ 100,3 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: déficit de R\$ 77,3 milhões Sem RPPS e Câmara: déficit de R\$ 79,2 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	23,80% no 3º quadrimestre de 2019
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	42,20% no 3º quadrimestre de 2019
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	28,61%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	84,87%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	100,00%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	17,29%
Artigo 29-A	O montante transferido à Câmara respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.

5 - CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesto-me **DE ACORDO** com o sugerido pelo corpo instrutivo e **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o proposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal.

Com relação ao proposto pelo *Parquet* de Contas, dirirjo: (i) por **não acolher o item III.6** da comunicação endereçada ao atual Prefeito Municipal de Nova Iguaçu; e (ii) **por não adotar a determinação à SGE** (item IV da conclusão do parecer ministerial). Assim,

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, 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 do Rio Janeiro;

CONSIDERANDO, com fundamento nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da emenda supramencionada, ser de competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação da câmara;

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas de gestão do chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2019;

CONSIDERANDO que o parecer deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o seu julgamento sujeito às câmaras municipais;

CONSIDERANDO a existência de devida autorização legislativa e fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais no período, conforme disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a observância das disposições das Resoluções nºs 40/01 e 43/01 do Senado Federal;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (54%);

CONSIDERANDO que o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que é de 25% da receita de impostos;

CONSIDERANDO que foi aplicado, na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, que é de 60% dos recursos anuais totais do FUNDEB;

CONSIDERANDO que foram aplicados recursos do FUNDEB em percentual superior ao mínimo estabelecido no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, que é de 95% dos recursos referidos;

CONSIDERANDO que foi gasto, nas ações e serviços públicos de saúde, percentual acima do mínimo estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12, que é de 15,00% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo;

CONSIDERANDO que foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, relativas aos repasses de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, tendo em vista as ponderações apresentadas no item 2.5 deste relatório;

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal nº 7.990/89 e posteriores alterações;

CONSIDERANDO que não foram identificadas irregularidades graves de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio e o subsequente julgamento da câmara dos vereadores não eximem as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesa, bem como de pessoas que geriram numerários, valores e bens municipais, os quais, estando sob jurisdição desta Corte, estão sendo e/ou serão objeto de fiscalização e julgamento por este Tribunal de Contas;

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Nova Iguaçu, Senhor Rogério Martins Lisboa, referentes ao exercício de 2019, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** descritas a seguir:

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

- o município inscreveu o montante de R\$33.828.960,12 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

DETERMINAÇÃO N.º 2

- envidar esforços no sentido de cumprir o disposto no § 1º, do artigo 1º, combinado com o inciso III, itens 3 e 4 do artigo 55 da Lei Complementar Federal nº 101/00, de forma que não seja realizada a inscrição de Restos a Pagar não processados sem a correspondente disponibilidade financeira;

RESSALVA N.º 3

- o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre no mês de março, portanto, fora do prazo estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00, que determina a realização dessa reunião no mês de fevereiro;

DETERMINAÇÃO N.º 3

- observar os meses de fevereiro, maio e setembro para a realização das audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00;

RESSALVA N.º 4

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

DETERMINAÇÃO N.º 4

- observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit 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 5

- não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um deficit da ordem de R\$79.242.627,43, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

DETERMINAÇÃO N.º 5

- observar o equilíbrio financeiro nos próximos exercícios, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

RESSALVA N.º 6

- ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$6.278.579,28, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

DETERMINAÇÃO N.º 6

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

RESSALVA N.º 7

- conforme evidenciado no Relatório de Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, o município possui um déficit atuarial. Entretanto, não foi encaminhada declaração informando as medidas adotadas para o equacionamento do referido déficit, acompanhada da respectiva documentação comprobatória;

DETERMINAÇÃO N.º 7

- encaminhar nas próximas prestações de contas, informações sobre as medidas adotadas visando equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Municipal - RPPS, consoante o disposto no art. 53 da Portaria MPS n.º 464, de 19/11/2018.

RESSALVA N.º 8

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

Provisão Matemática Previdenciária	Valor -R\$
Relatório de Avaliação Atuarial	2.838.844.722,87
Balanço Patrimonial	2.824.450.442,61
Diferença	14.394.280,26

DETERMINAÇÃO N.º 8

- 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 9

- 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 empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
24/04/2019	1062	Empenho para pagamento da NF nº 6396, relativo ao período 08/07 a 07/08/2018, referente a serviços de combate e controle de vetores (baratas, formigas, mosquitos, cupins, pulgas e roedores) combinando processos de pulverização e injeção de inseticidas	GALACTICO INSTALAÇÃO, CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO EM	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	98.648,88

24/04/2019	1063	Empenho para pagamento da NF nº 6441, relativo ao período 08/08 a 07/09/2018, referente a serviços de limpeza, desinfecção e impermeabilização dos reservatórios de água potável, com manutenção corretiva de todos os sistemas hidráulicos, situado nas u	GALACTICO INSTALAÇÃO, CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO EM	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	79.940,25
30/08/2019	2314	Para atender despesa com folha de pagamento de pessoal. 40 agosto/18	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUACU	Ensino Fundamental	Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	1.000.000,00
TOTAL						1.178.589,13

DETERMINAÇÃO N.º 9

- 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 10

- o déficit financeiro para o exercício de 2020 apurado na presente prestação de contas (R\$724.740,39) não está em consonância com o superávit financeiro registrado pelo município no balancete do Fundeb (R\$1.678.587,61);

DETERMINAÇÃO N.º 10

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

RESSALVA N.º 11

- o município cumpriu parcialmente as regras estabelecidas pela Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE n.º 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 11

- 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 n.º 3, de 27/03/2018.

RESSALVA N.º 12

- 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\$
-----------------	----------------	-----------	--------	-----------	------------------	-------------

01/04/2019	14	Referente a folha de pagamento dos funcionários do CASF, do mês de dezembro/2018. Processo 2019/000147.	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUACU	Administração Geral	Recursos Ordinários Destinados à Saúde	116.743,67
21/02/2019	549	Referente a prestação de serviços de saúde, de forma complementar, para atendimento aos usuários nos procedimentos da tabela SIA/SIH/SUS, através do Chamamento Público nº 001/2015. Contrato nº 021/ASSEJUR/2016. Competência de Dezembro/2018.	EMCOR - HOSPITAL DO CORAÇÃO E DE CLINICA DE NOVA I	Administração Geral	Recursos Ordinários	100.094,40
21/02/2019	550	Referente a prestação de serviços de saúde, de forma complementar, para atendimento aos usuários nos procedimentos da tabela SIA/SIH/SUS, através do Chamamento Público nº 001/2015. Contrato nº 021/ASSEJUR/2016. Competência de Novembro/2018.	EMCOR - HOSPITAL DO CORAÇÃO E DE CLINICA DE NOVA I	Administração Geral	Recursos Ordinários	100.531,14
TOTAL						317.369,21

DETERMINAÇÃO N.º 12

- 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 13

- 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 13

- 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 14

- 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 14

- 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 15

- o município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública;

DETERMINAÇÃO N.º 15

- 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 N.º 16

- o Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto à Regularidade das Contas com Ressalvas, não especificou as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental;

DETERMINAÇÃO N.º 16

- providenciar para que quando o Certificado de Auditoria emitir parecer conclusivo quanto à Regularidade com Ressalvas ou Irregularidade das Contas, especificar as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

RESSALVA N.º 17

- ausência de ampla divulgação da prestação de contas de governo e do respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00;

DETERMINAÇÃO N.º 17

- implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

RESSALVA N.º 18

- o Poder Executivo não aplicou os recursos dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013 recebidos em 2018 e 2019, não atendendo o disposto no § 3º, artigo 2º da mencionada Lei e à

determinação deste TCE-RJ no processo TCE-RJ nº 207.884-9/19 (Prestação de Contas do Governo Municipal de Nova Iguaçu relativa ao exercício financeiro de 2018);

DETERMINAÇÃO N.º 18

- 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 nos exercícios de 2018 e 2019, na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde, conforme § 3º, artigo 2º da lei mencionada.

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** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu, 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 – pela COMUNICAÇÃO ao Senhor Rogério Martins Lisboa, atual Prefeito Municipal de Nova Iguaçu, para que seja alertado:

(i) 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;

(ii) quanto ao **déficit financeiro de R\$79.242.627,43** apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

(iii) **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 este Tribunal 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;

(iv) 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;

(v) 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;

(vi) quanto à **metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo a gastos em saúde, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2021**, segundo a qual, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;

(vii) quanto ao fato de que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, **a partir das contas de governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas ao TCE em 2022, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89** – que proíbe 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 – **abarca todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural**;

(viii) quanto à **necessidade de criação de código de fonte de recursos específico para as receitas transferidos 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;

(ix) 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**

Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) não deverá compor a base de cálculo para fins de limite da despesa do Poder Legislativo Municipal previsto no art. 29-A da Constituição Federal;

(x) quanto à obrigação de **promover o ressarcimento à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de R\$11.723.199,51**, conforme decidido na prestação de contas de governo do município, referente ao exercício de 2018 (processo TCE-RJ nº 207.884-0/19), a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21.

IV – pela **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Nova Iguaçu, 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.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente