

PROCESSO TCE-RJ N. 212.078-3/24
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NILÓPOLIS
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2023
PREFEITO: ABRAAO DAVID NETO

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em sessão plenária, em observância à norma do artigo 125, inciso I, da Constituição Estadual, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio apresentados pela Conselheira-Relatora, aprovando-os, e

CONSIDERANDO que as contas do Chefe do Poder Executivo do Município de **NILÓPOLIS**, relativas ao exercício de 2023, foram apresentadas a esta Corte;

CONSIDERANDO, com base nos artigos 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ser de competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas pertinentes para final sua final apreciação pelo Poder Legislativo local;

CONSIDERANDO que as contas anuais estão constituídas pelas demonstrações contábeis, extracontábeis e por outras peças técnicas;

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 da República;

CONSIDERANDO que o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal (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 26 da Lei Federal n. 14.113/20 (70% dos recursos anuais totais do FUNDEB);

CONSIDERANDO que foram aplicados recursos do FUNDEB em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20 (90% 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 n. 141/12 (15,00% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo);

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 n. 101/2000 (54%);

CONSIDERANDO que foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, relativas aos repasses de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo;

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal n. 7.990/89 e posteriores alterações;

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;

CONSIDERANDO, sobretudo, que cabe ao jurisdicionado comprovar a regular gestão dos recursos públicos, por meio da prestação de contas;

CONSIDERANDO a análise técnica constante da informação do corpo instrutivo;

CONSIDERANDO o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal;

CONSIDERANDO o voto da Conselheira-Relatora,

RESOLVE:

EMITIR PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de **NILÓPOLIS**, referentes ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Senhor **ABRAAO DAVID NETO**, com **RESSALVAS e DETERMINAÇÕES**, constantes do acórdão aprovado pelo plenário do Tribunal.

**MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA**

Documento assinado digitalmente

**MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO
CONSELHEIRO-PRESIDENTE**

Documento assinado digitalmente

Fui presente
REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL
Documento assinado digitalmente



Assinado Digitalmente por: HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Data: 2025.02.13 12:54:04 -03:00
Razão: Parecer do Processo 212078-3/2024. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 5120d351-c0af-42c4-a379-1fdffb1d7502
Local: TCERJ



Assinado Digitalmente por: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO
Data: 2025.02.12 19:09:16 -03:00
Razão: Parecer do Processo 212078-3/2024. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 5120d351-c0af-42c4-a379-1fdffb1d7502
Local: TCERJ

ML1202



Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
Data: 2025.02.12 14:06:21 -03:00
Razão: Parecer do Processo 212078-3/2024. Para verificar a autenticidade acesse <https://www.tcerj.tc.br/valida/>. Código: 5120d351-c0af-42c4-a379-1fdffb1d7502
Local: TCERJ

ACÓRDÃO Nº 004171/2025-PLEN

1 PROCESSO: 212078-3/2024

2 NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

3 INTERESSADO: ABRAÃO DAVID NETO

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE NILÓPOLIS

5 RELATORA: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

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

9 ATA Nº: 4

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Marcio Henrique Cruz Pacheco, José Maurício de Lima Nolasco e Marianna Montebello Willemann

Conselheiros-Substitutos presentes: Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 12 de Fevereiro de 2025

Marianna Montebello Willemann

Relatora

Marcio Henrique Cruz Pacheco

Presidente

Fui presente,



Assinado digitalmente por MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO
Data: 2025.02.11 11:05:00 -0500
Razão: Acórdão do Processo 212078-3/2024. Para verificar a
autenticidade acesse <https://www.tcerj.tj.br/valida/> Código:
43bd988d-d884-43cd-b091-9aa7ef1da929
Local: TCERJ

Henrique Cunha de Lima
Procurador-Geral de Contas

PROCESSO TCE-RJ N. 212.078-3/24
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NILÓPOLIS
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2023
PREFEITO: ABRAAO DAVID NETO

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em sessão plenária, em observância à norma do artigo 125, inciso I, da Constituição Estadual, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio apresentados pela Conselheira-Relatora, aprovando-os, e

CONSIDERANDO que as contas do Chefe do Poder Executivo do Município de **NILÓPOLIS**, relativas ao exercício de 2023, foram apresentadas a esta Corte;

CONSIDERANDO, com base nos artigos 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ser de competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas pertinentes para final sua final apreciação pelo Poder Legislativo local;

CONSIDERANDO que as contas anuais estão constituídas pelas demonstrações contábeis, extracontábeis e por outras peças técnicas;

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 da República;

CONSIDERANDO que o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal (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 26 da Lei Federal n. 14.113/20 (70% dos recursos anuais totais do FUNDEB);

CONSIDERANDO que foram aplicados recursos do FUNDEB em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20 (90% 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 n. 141/12 (15,00% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo);

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 n. 101/2000 (54%);

CONSIDERANDO que foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, relativas aos repasses de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo;

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal n. 7.990/89 e posteriores alterações;

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;

CONSIDERANDO, sobretudo, que cabe ao jurisdicionado comprovar a regular gestão dos recursos públicos, por meio da prestação de contas;

CONSIDERANDO a análise técnica constante da informação do corpo instrutivo;

CONSIDERANDO o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal;

CONSIDERANDO o voto da Conselheira-Relatora,

RESOLVE:

EMITIR PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de **NILÓPOLIS**, referentes ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Senhor **ABRAAO DAVID NETO**, com **RESSALVAS e DETERMINAÇÕES**, constantes do acórdão aprovado pelo plenário do Tribunal.

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA

Documento assinado digitalmente

MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO
CONSELHEIRO-PRESIDENTE

Documento assinado digitalmente

Fui presente
REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL
Documento assinado digitalmente

VOTO GC-5

PROCESSO: TCE-RJ N. 212.078-3/24
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NILÓPOLIS
ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO DOS CHEFES DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO
EXERCÍCIO: 2023

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2022. FALHAS FORMAIS QUE NÃO MACULAM O MÉRITO DAS CONTAS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÕES AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. DETERMINAÇÃO À SGE. ARQUIVAMENTO.

O processo em exame instrumentaliza a prestação de contas de governo do Município de Nilópolis, referente ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Senhor **ABRAAO DAVID NETO**, Prefeito à época, 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 **12/04/2024**, encaminhada tempestivamente em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, em atendimento ao disposto nos artigos 3º e 6º da Deliberação TCE-RJ n. 285/2018.

Tendo em vista a ausência de alguns elementos que deveriam integrar os autos, foi formalizado **ofício regularizador** (peça 134), 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 n. 11.591-2/2024 (peças 140 a 153).

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em

informação datada de 08/11/2024 (peça 170). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Nilópolis, com quatro ressalvas e correspondentes determinações. A instrução especializada sugere também: (i) três comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal, outra ao atual Prefeito Municipal e a última ao atual titular do Poder Legislativo, contendo diversos itens de alerta.

A Coordenadoria de Auditoria de Contas de Governo – CAC-GOVERNO, a Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal – SUB-CONTAS e a Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, após reexame, concordaram com a proposição manifestada pela CSC-MUNICIPAL.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas, Henrique Cunha de Lima, expressou concordância com a sugestão do corpo instrutivo, concluindo, de igual forma, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo do Município de Nilópolis (parecer datado de 12/11/2024 – peça 173).

Por meio de decisão monocrática datada de 27/11/2024, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário (peça 175).

Por meio de despacho datado de 23/01/2025 (peça 179) a Coordenadoria de Prazos de Diligências – CPR encaminha os autos a meu Gabinete, em impulso oficial.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Nilópolis, relativa ao exercício de 2023, 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 ajustes 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 eixos: **(i) a gestão pública** (com ênfase na gestão orçamentária, financeira e patrimonial e seus respectivos ditames constitucionais e legais); **(ii) as aplicações constitucionais e legais;** e **(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**. Trata-se de um 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.

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.

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.

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 consequente 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. Donde 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.

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 n. 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 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 59 do Regimento Interno:

2º - O Relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborada com base nos elementos colhidos no trabalho de auditoria financeira e orçamentária, e conterá, 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-

⁵ Art. 36 da LC n. 63/90.

⁶ Art. 127 da LC n. 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação n. 338/2023.

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;

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 de um ente federativo. Esse é o produto que se deve 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 **julgamento 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 exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiros, 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; o exame das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, dada sua abrangência e escopo de análise, oportunidade em que o Tribunal de Contas, após a decisão proferida pelo

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU n. 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento concluído nas sessões de 10/08/2015 e de 17/08/2015⁹, em apreciação ao Recurso Extraordinário n. 848.826-DF, com repercussão geral reconhecida¹⁰, passou a igualmente emitir parecer prévio.

(I)

GESTÃO PÚBLICA

No presente tópico, serão apresentados os números da gestão municipal sob os enfoques orçamentário, financeiro e patrimonial. Serão, ainda, destacados outros aspectos inerentes à administração local.

O corpo instrutivo atestou que foram encaminhadas todas as demonstrações contábeis consolidadas, possibilitando a análise da execução orçamentária, financeira e patrimonial nos termos art. 101 da Lei Federal n. 4.320/64; art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e art. 2º, inciso I, da Deliberação TCE-RJ n. 285/18.

1.1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento do Município de Nilópolis – LOA para o exercício de 2023 foi aprovado pela Lei n. 6.762, publicada em 03/03/2023, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 598.367.285,76 (peça 4).

Constam dos autos, também, o Plano Plurianual para o quadriênio de 2022/2025, instituído pela Lei Municipal n. 6.670, publicada em 24/12/2021 (peça 2), e as Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2023, estabelecidas pela Lei Municipal n. 6.710, publicada em 01/07/2022 (peça 3).

⁹Nessas mesmas sessões, o Plenário também analisou e concluiu, por maioria de votos, o julgamento do RE 729.744, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, fixando a tese no sentido de que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990.

¹⁰Conforme decisão unânime do Plenário do STF, proferida na sessão de 27/08/2015, com acórdão lavrado pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso.

1.1.1 Retificações orçamentárias

O artigo 7º da LOA municipal dispunha sobre a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, nos seguintes termos:

Art. 7º - Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei no 4.320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 35% (trinta e cinco por cento), da Despesa Fixada para o orçamento de cada uma das unidades gestoras, 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, fontes de recursos e elemento de despesa em cada projeto, atividade ou operações especiais e adaptando as fontes de recursos, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I- anulação parcial ou total de dotações;

II - incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço;

III - excesso ou provável excesso de arrecadação, observada a tendência do exercício.

A suplementação de créditos poderia atingir o montante de 35% (trinta e cinco por cento) do total da despesa fixada na Lei Orçamentária, ou seja, R\$ 209.428.550,02.

Ressalte-se, ainda, que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos, conforme o § 3º do artigo 8º da LOA:

Art. 8º - O limite autorizado no art. 7º não será onerado quando o crédito suplementar se destinar a atender:

I - insuficiências de dotações do Grupo de Natureza da Despesa 1 - Pessoal e Encargos Sociais, mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesas consignadas ao mesmo grupo;

II - pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais, amortização, juros e encargos da dívida;

III - incorporações de saldos financeiros apurados em 31 de dezembro de 2022 e o excesso de arrecadação em bases constantes, inclusive de recursos vinculados de Fundos Especiais e do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e das transferências constitucionais referentes ao Sistema Único de Saúde - SUS, quando se configurar receita do exercício superior às previsões de despesas fixadas nesta Lei;

IV - despesas necessárias ao cumprimento dos gastos obrigatórios mínimos com manutenção e desenvolvimento do ensino e com aplicação em ações e serviços públicos de saúde, previstos no art. 212 e inciso III, parágrafo 2º do art. 198 da Constituição Federal, respectivamente;

V – Vetado.

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	139.992.637,78
		Excesso – Outros	26.023.919,63
		Superávit	68.366.929,02
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			234.383.486,43
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			94.390.848,65
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			139.992.637,78
(D) Limite autorizado na LOA			209.428.550,02
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 4 e Relação de Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Peça 153 (fls. 18 a 27).

Nota: No item B – créditos não considerados (exceções previstas na LOA) - foram considerados os valores dos créditos suplementares abertos nas fontes Superávit e Excesso de Arrecadação.

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

No que concerne à autorização em face as leis específicas, verifica-se que não houve abertura de créditos adicionais conforme verificado na declaração do jurisdicionado (Peça 6) e no Relatório de Controle Interno (Peça 119, fl. 40). Da mesma forma, não houve abertura de créditos extraordinários (Peças 7 e 8).

O § 2º do art. 167 da Constituição Federal autoriza a reabertura de créditos especiais e extraordinários de exercício anterior, desde que o ato de autorização tenha sido promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, podendo neste caso ser incorporado ao orçamento do exercício vigente. As instâncias instrutivas não constatarem a existência de créditos desta natureza.

Prosseguindo, 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 (peça 170, fl. 9):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	146.416.942,89
II - Receitas arrecadadas	459.759.534,99
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	606.176.477,88
IV - Despesas empenhadas	497.168.321,47
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	1.441.475,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	498.609.796,47
VII - Resultado alcançado (III-VI)	107.566.681,41

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 222.343-6/2023); Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 15, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 16, Anexo 12 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 52 e Balanço financeiro do RPPS - Peça 53.

Nota 1: No resultado alcançado são consideradas as receitas arrecadadas e despesas empenhadas (excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS), bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas a cobertura de déficit financeiro.

Nota 2: Superávit do exercício anterior excluídos os resultados do RPPS e do Legislativo.

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas ao superávit financeiro do exercício anterior (fonte de recurso para abertura de crédito adicional) e subtraindo desse montante as despesas empenhadas, chegou-se a um resultado positivo de R\$ 107.566.681,41. **Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.**

Em conclusão, a Constituição da República 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 os créditos adicionais em apreço ao orçamento inicial de Nilópolis, tem-se o seguinte orçamento final, que corresponde a um acréscimo de **15,77%** da despesa inicialmente fixada:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	598.367.285,76
(B) Alterações:	234.383.486,43
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	234.383.486,43
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	139.992.637,78
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	692.758.134,41
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário Consolidado – Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64	692.758.134,41
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peça 4, Relação Informações Prestadas – Peça 153 (fls. 18 a 27) e Anexo 12 Consolidado – Peça - 17.

1.1.2 Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2023, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário:** déficit de R\$ 37.408.786,48

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO				R\$
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS	
Receitas Arrecadadas	545.362.931,36	85.603.396,37	459.759.534,99	
Despesas Realizadas	569.514.326,82	72.346.005,35	497.168.321,47	
Déficit Orçamentário	-24.151.395,46	13.257.391,02	-37.408.786,48	

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17, Anexo 10 Consolidado - Peça 15 e Balanço Orçamentário do RPPS – Peça 52.

b) **Resultado da arrecadação:** insuficiência de arrecadação de R\$ 53.004.354,40.

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO				
Natureza	Previsão Inicial R\$	Arrecadação R\$	Saldo	
			R\$	Percentual
Receitas correntes	473.495.055,92	473.568.841,72	73.785,80	0,02%
Receitas de capital	42.183.000,00	4.149.616,68	-38.033.383,32	-90,16%
Receita intraorçamentária	82.689.229,84	67.644.472,96	-15.044.756,88	-18,19%
Total	598.367.285,76	545.362.931,36	-53.004.354,40	-8,86%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 15.

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

O relatório instrutivo (peça 170, fl. 11) destaca que as receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo município representaram apenas 18,67% do total da receita corrente do exercício (excluídas as receitas correntes do RPPS), revelando expressiva dependência em relação às receitas de transferências.

Nesse sentido, o corpo técnico registra a realização das seguintes auditorias sobre a gestão tributária no município de Nilópolis¹¹:

Processo	Objetivo
218.978-6/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
218.963-3/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI
227.148-4/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015
226.452-6/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
237.154-7/18	Verificar a gestão do crédito tributário
220.379-5/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
220.374-5/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014.

Com relação a essas auditorias, foram destacados, às fls. 56/59 do relatório instrutivo contido na peça 170 (itens 8.5.2, 8.5.3 e 8.5.4, respectivamente), os problemas encontrados no município, em cada auditoria, cujo saneamento deverá ser objeto da atual gestão 2021/2024.

Por fim, em conclusão ao tema das auditorias governamentais sobre a gestão tributária municipal, o corpo técnico assinalou (fl. 59):

É imprescindível para se concluir pela gestão fiscal responsável a adoção de medidas capazes de solucionar os problemas identificados e relacionados nos tópicos anteriores, assim como dar continuidade e aperfeiçoar outros procedimentos de bastante relevância para se alcançar o atendimento ao artigo 11 da LRF, ao artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo

¹¹ Peça 170, fls. 56/59.

37, da CF, a seguir relacionados, que serão considerados para fins de avaliação ao longo do presente mandato:

- Não aplicação de alíquotas efetivas de ISS inferiores ao mínimo permitido pela LC 116/03;
- Existência de Planta Genérica de Valores devidamente revisada e instituída por lei;
- Realização da atualização monetária da base cálculo do IPTU por índices oficiais de inflação;
- Realização de fiscalização no ITBI, quanto aos arbitramentos de base de cálculo e à verificação da regularidade das imunidades concedidas.

Portanto, faz-se necessário emitir um **alerta** ao atual gestor, na conclusão deste Relatório, para que, persistindo os problemas apurados em sede de auditorias, tratadas nestes tópicos **8.5.2, 8.5.3 e 8.5.4**, e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão, mencionados acima, por intermédio de Modelos similares ao de nº 12 da presente prestação de contas, até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

c) Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 123.243.807.

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)
Despesas Correntes	528.831.234	597.951.612	505.792.841	482.748.188	474.618.941	84%	92.158.770
Despesas de Capital	69.536.051	94.806.522	63.721.484	51.391.430	49.763.327	67%	31.085.037
Total das despesas	598.367.285	692.758.134	569.514.326	534.139.618	524.382.269	82%	123.243.807

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17.

Nota: No quadro acima, foram desprezadas as casas decimais.

Segundo o relatório instrutivo, as despesas correntes representaram 89% do total da despesa empenhada no exercício, tendo a rubrica “pessoal e encargos” totalizado 46% do montante empenhado.

d) Restos a Pagar

O saldo de restos a pagar processados e não processados do município, referentes a exercícios anteriores, foi demonstrado pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário consolidado:

Descrição	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2022				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	5.700.194,92	665.983,38	-	705.352,02	0,00	5.660.826,28
Restos a Pagar Não Processados	3.197.801,75	24.799.418,78	21.290.665,13	20.784.803,47	5.488.552,17	1.723.864,89
Total	8.897.996,67	25.465.402,16	21.290.665,13	21.490.155,49	5.488.552,17	7.384.691,17

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado – Peça 17.

No quadro seguinte é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R\$ 35.025.566 em restos a pagar não processados com a devida disponibilidade de caixa, respeitando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Veja-se:

Descrição	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)	208.309.545	5.660.826	9.757.348	1.723.864	7.399.582	183.767.923	35.374.708	0
Câmara Municipal (II)	315.651	0	193	0	72.254	243.204	243.204	0
RPPS (III)	34.722.505	0	30.739	0	682.282	34.009.483	105.937	0
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	173.271.388	5.660.826	9.726.416	1.723.864	6.645.045	149.515.235	35.025.566	0

Fonte: Balanço Orçamentário – Peça 17, Balanço Financeiro – Peça 19 e Anexo 17 - Peça 25 - Consolidados da Lei Federal n. 4.320/64, Balanço Orçamentário - Peça 32, Balanço Financeiro - Peça 33 e Anexo 17 - Peça 29 - da Câmara Municipal e Balanço Orçamentário - Peça 52, Balanço Financeiro - Peça 53 e Anexo 17 - Peça 49 do RPPS.

1.2 GESTÃO FINANCEIRA

O resultado financeiro do município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, foi **superavitário** em R\$ 114.489.669,09, podendo ser demonstrado da seguinte forma:

APURAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	208.309.545,64	34.722.505,08	315.651,67	173.271.388,89
Passivo financeiro	59.916.330,96	818.959,51	315.651,65	58.781.719,80
Resultado Financeiro	148.393.214,68	33.903.545,57	0,02	114.489.669,09

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça - 20, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 54 e Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 34.

Nota 1: no Passivo Financeiro da Câmara Municipal foram considerados os valores das consignações (R\$ 72.254,26) e dos restos a pagar do exercício (R\$243.397,39) evidenciados no Anexo 17 (Peça 29) e no Balanço Financeiro da Câmara Municipal (Peça 33).

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

Do exame do quadro de apuração, depreende-se que o município de Nilópolis **alcançou o equilíbrio financeiro** no exercício de 2023, observando o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n. 101/00.

A instrução sugere, ainda, a emissão de **ALERTA** ao atual gestor do município, nos seguintes termos:

Apesar de o Município ter apresentado resultado financeiro positivo, em face do entendimento já dirigido por este Tribunal nas contas de governo municipais do exercício de 2020, a todos os chefes de Poder, e da metodologia esposada na decisão de 01/02/2023 nos autos do Processo TCE-RJ n.º 104.537-4/22, que trata de Consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo do ERJ para apuração da norma prevista no artigo 42 da LRF, a verificação do equilíbrio financeiro previsto no § 1º, art. 1º da LRF **deverá observar a suficiência/insuficiência da disponibilidade de caixa relativa a cada fonte depois de deduzidas as respectivas obrigações de despesas do montante de disponibilidade financeira correspondente.**

Nesse sentido, será formulado item de comunicação dirigido ao chefe do Poder **alertando-o** acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal para verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF no âmbito das contas de governo do exercício de 2024.

Por fim, o quadro a seguir demonstra a **evolução** do resultado financeiro (**superavitário**) do município:

Evolução do Resultado Financeiro			
Gestão anterior	Gestão atual		
2020	2021	2022	2023
3.451.521,82	123.751.364,93	146.416.942,89	114.489.669,09

Fonte: Prestação de Contas do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 222.343-6/2023 e Quadro Apuração do Resultado Financeiro.

1.3 GESTÃO PATRIMONIAL

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos ao final do exercício:

Ativo		Passivo	
Especificação	Exercício Atual	Especificação	Exercício atual
Ativo circulante	289.763.468,19	Passivo circulante	23.317.246,55
Ativo não circulante	637.390.883,65	Passivo não circulante	919.587.988,72
Ativo Realizável a Longo Prazo	473.772.395,27		
Investimentos	0,00	Patrimônio líquido	
Imobilizado	146.099.105,90	Total do PL	-15.750.883,43
Intangível	17.519.382,48		
Total geral	927.154.351,84	Total geral	927.154.351,84
Ativo financeiro	208.309.545,64	Passivo financeiro	59.916.330,96
Ativo permanente	718.844.806,20	Passivo permanente	919.581.616,21
Saldo patrimonial			-52.343.595,33

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2023:

Variações Patrimoniais Quantitativas	Exercício Atual R\$
Variações Patrimoniais Aumentativas	855.450.436,16
Variações Patrimoniais Diminutivas	666.807.115,75
Resultado Patrimonial do Período	188.643.320,41

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – Peça 21.

Somando o resultado patrimonial ao saldo do exercício anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2023:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial do exercício anterior)	-204.394.203,84
Resultado patrimonial do exercício	188.643.320,41
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
Patrimônio líquido apurado do exercício	-15.750.883,43
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	-15.750.883,43
Diferença	0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 222.343-6/2023, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 20.

1.4 ASPECTOS RELEVANTES RELACIONADOS AO EIXO TEMÁTICO “GESTÃO PÚBLICA”

A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal e a transparência na gestão fiscal são os temas tratados neste item.

1.4.1 Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é um dos pilares fundamentais do exercício da função de controle, vindo em auxílio às atribuições desta Corte. No presente caso, o relatório foi apresentado e consta como peça 119 do processo.

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, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (peça 121), apurou que das 3 (três) determinações

expedidas pelo Tribunal nas contas do município referentes ao exercício de 2022, duas foram consideradas cumpridas, e uma cumprida apenas parcialmente, tendo o referido relatório informado, de forma satisfatória, as ações e providências adotadas para o cumprimento das determinações.

Em remate ao tópico, o certificado de auditoria (peça 120) manifesta-se favoravelmente à aprovação das contas do chefe de governo do município de Nilópolis.

1.4.2 Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, deverão ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º, *caput*, da Lei Federal n. 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação.

Com relação às contribuições previdenciárias, o quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente repassado pelos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2023, referente a todas as unidades gestoras (exceto a Câmara Municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado:

Em R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Valor que Deixou de Ser Repassado
Do Servidor	11.862.818,92	11.862.818,92	0,00
Patronal	22.632.963,61	22.632.963,61	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – Peça 153 (fls. 116 a 118).

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

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

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários perante o RPPS, o corpo instrutivo, com base no Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS

contido no Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado (peça 153, pág. 116) e nos registros do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV, elaborou quadro por meio do qual se constata que o Poder Executivo municipal efetuou todos os pagamentos devidos no exercício:

Em R\$

DEMONSTRATIVO REFERENTE AOS TERMOS DE PARCELAMENTO JUNTO AO RPPS					
Número do Termo de Parcelamento	Data da Pactuação	Valor Total Pactuado	Valor Devido no Exercício em Análise (A)	Valor Pago no Exercício em Análise (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (C=A-B)
01953/2013	29/08/2013	18.903.829,66	0,00	0,00	0,00
01868/2017	04/12/2017	38.049.628,90	2.282.977,68	2.282.977,68	0,00
01937/2017	04/12/2017	10.257.635,92	615.458,16	615.458,16	0,00
00638/2018	18/04/2018	25.666.755,22	1.711.117,22	1.711.117,22	0,00
00534/2019	08/07/2019	32.699.079,97	6.539.816,04	6.539.816,04	0,00
00143/2020	20/02/2020	19.698.690,00	3.939.738,00	3.939.738,00	0,00
00594/2021	16/04/2021	32.554.510,20	6.510.902,04	6.510.902,04	0,00
00070/2022	10/04/2022	32.149.604,20	6.429.920,88	6.429.920,88	0,00
00102/2023	03/04/2023	23.861.662,79	3.181.555,04	3.181.555,04	0,00

Fonte: Demonstrativo dos Termos de Parcelamentos das Contribuições Previdenciárias junto ao RPPS – Peça 153 (fl.116).

No que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários:

De acordo com os Certificados de Regularidade Previdenciária (Peça 166,167 e 168), obtidos mediante pesquisa realizada no “site” <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>, durante o exercício de 2023 o Município encontrava-se em situação regular em relação aos critérios da Lei Federal n.º 9.717/98 verificados pela Secretaria de Previdência:

Número do Certificado	Data de Emissão	Data de Validade
985863 – 216285	31/12/2022	29/06/2023
985863 – 221468	29/06/2023	26/12/2023
985863 – 228761	26/12/2023	23/06/2024

Todavia, os certificados foram emitidos **com base em decisão judicial**, visto que o Município não estaria em situação regular nos critérios que ensejariam a emissão do CRP pela via ordinária.

Esse fato será objeto da **Ressalva e Determinação n. 3.**

No que concerne especificamente ao RESULTADO FINANCEIRO DO RPPS – FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO, o corpo técnico assim se manifestou (peça 170, fls. 48/49):

De acordo com a análise do Relatório de Avaliação Atuarial data-base 31/12/2022 (Peça 114), verifica-se que o sistema previdenciário do Município se constitui apenas do Fundo em Capitalização, o qual será examinado para fins de análise do resultado financeiro do RPPS nas Contas de Governo Municipal.

Segundo § 1º do artigo 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019, o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo em capitalização do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

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

Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário)	
Descrição	Valor (R\$)
(A) Ativos Garantidores	131.883.365,82
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	588.617.322,00
(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) - (B)	-456.733.956,18

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial – Peça 114, fls. 23/24.

Descrição	Valor (R\$)
(A) Receitas previdenciárias do exercício – Segurados com benefícios já concedidos (Contribuição de aposentados, de pensionistas e Compensação Previdenciária)	3.306.269,90
(B) Despesas previdenciárias do exercício	63.928.218,57
(C) Déficit Financeiro do exercício (A) - (B)	-60.621.948,67
(D) Aporte para Insuficiência Financeira do exercício	1.385.937,50
(E) Resultado Financeiro (D) + (C)	-59.236.011,17

Fonte: Banco de dados – CAD Previdência

Observa-se que, para a parcela de segurados que já desfrutam de benefícios previdenciários, o RPPS apresenta, por meio de garantia de equivalência a valor presente, desequilíbrio financeiro, indicando que estão sendo utilizadas reservas dos servidores ativos, que deveriam estar sendo capitalizadas, para pagamento de aposentados e pensionistas, em desconformidade com o art. 9º, § 1º da EC n.º 103/19 c/c Lei Federal n.º 9.717/98.

Esse fato será objeto da **Ressalva e Determinação n. 4.**

Ao ensejo da conclusão deste tópico acerca do sistema previdenciário municipal, o corpo técnico teceu as seguintes considerações quanto à avaliação atuarial do RPPS (Peça 170, fls. 49/50):

O Poder Executivo **encaminhou** o Relatório de Avaliação Atuarial anual (Peça 114) referente ao Regime Próprio de Previdência Social, realizado por técnico habilitado ou entidade independente e legalmente habilitada.

Conforme evidenciado no relatório, o Município possui um **déficit atuarial**. Diante disso, o Poder Executivo **encaminhou** declaração (Peça 115) informando as medidas que teriam sido adotadas para o equacionamento do referido déficit, a saber: Aprovação da Lei nº 6.661/2021, dispondo sobre a criação do Regime de Previdência Complementar; Contratação de empresa especializada para realização de estudos visando à implementação da segregação de massas, que preparou e apresentou o cenário da segregação de massas para o Instituto durante reunião realizada em dezembro 2023; estudos visando a readequação do plano de amortização para o equilíbrio técnico atuarial, conforme diretrizes da Portaria 1.467/2022; Aprovação da Emenda à Lei Orgânica no 24 de junho de 2022 e a Lei Complementar no 174 de 03 de agosto de 2022, adequando a legislação Municipal às disposições trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019; Promoveu, no ano de 2023, um novo Recadastramento de todos os servidores ativos do município, a fim de atualizar as bases cadastrais de seus segurados.

Ainda assim, constata-se que o Município cumpriu o disposto no § 4º, artigo 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019, que disciplina que, presente déficit atuarial, a alíquota de contribuição previdenciária devida pelos segurados do RPPS municipal não poderá ser inferior à do RPPS da União (14%) (Peça 116).

1.4.3 Transparência da 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 Federal n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Com o intuito de verificar se o município está assegurando a transparência da gestão fiscal, preconizada no artigo 48 da Lei Complementar n. 101/00, o corpo instrutivo procedeu à análise quanto à divulgação, em meios eletrônicos de acesso público, das informações a seguir discriminadas, conforme informado na relação acostada à Peça 123:

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

Dessa forma, verifica-se o atendimento ao disposto no art. 48 da Lei Complementar Federal n. 101/00 c/c art. 5º, inciso XXXIII, da CFRB e art. 6º da Lei Federal n. 12.527/11.

1.4.4 Outras ações de Controle da SGE

O art. 2º-C da Deliberação TCE-RJ n. 285/2018 estabelece que *o resultado de outras ações de controle desenvolvidas pelo Tribunal de Contas, inclusive relativas a atos de gestão, com potencial impacto na avaliação do desempenho da atuação governamental em suas principais áreas, englobando uma visão macro com reflexo no alcance das políticas públicas, poderá ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário, especialmente se o responsável, previamente alertado pelo Plenário deste Tribunal, não adotar medidas efetivas no sentido do saneamento das irregularidades.*

Desta forma, o Corpo Instrutivo apresentou um resumo das distorções e falhas de controle que impactaram a Prestação de Contas do chefe do poder executivo do município, bem como outras ações de controle desenvolvidas pelas especializadas, sintetizadas a seguir:

Desta forma, o corpo instrutivo apresentou outras ações de controle desenvolvidas pelas especializadas, sintetizadas a seguir:

- **Auditorias governamentais focadas na gestão dos tributos focadas na gestão dos tributos** de competência própria e da dívida ativa, dentre as quais destacam-se: (i) Gestão do crédito tributário –

GCT; (ii) Gestão do imposto sobre serviços – ISS; Gestão dos impostos imobiliários – IPTU e ITBI e Monitoramento da Gestão Tributária durante o mandato.

- **Auditorias governamentais**, nas modalidades levantamento e acompanhamento, com o **objetivo de contribuir para o atingimento das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 2033**, conforme previsto no artigo 11-B da Lei n. 11.445/2007. Um dos produtos destas auditorias foi a elaboração de relatório individualizado apresentando a situação de cada município.

O relatório referente ao Município de Nilópolis (Processo TCE-RJ n. 243.403-3/23), constatou, resumidamente, os seguintes achados:

Municípios	Ausência de PMSB	PMSB não atende aos dispositivos da legislação em vigor	Instrumento contratual inválido	Ausência de cobrança	Planejamento deficiente	Ausência de ente regulador	Falha no Controle Municipal	Falha no dever de transparência
Nilópolis	*	*	*	+	+	+	*	-

(Legenda: + situação positiva, achado não configurado; - situação negativa, achado configurado; * não se aplica)

Fonte: peça 170 – fl. 63.

Com base nos resultados alcançados pela análise individual da situação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, os municípios, foram classificados em cinco faixas de risco, quais sejam: **crítico, alerta, atenção, razoável e satisfatório**.

O município de Nilópolis, segundo classificação evidenciada na peça 170 – fls. 60-64, **foi enquadrado no estágio “Razoável”**, tendo em vista os achados constatados.

(II)

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.

Nesse sentido, importante evidenciar, preliminarmente, que a RCL do Município de Nilópolis, apurada com base no Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2023 (processo TCE-RJ n. 203.229-9/2024), atingiu o montante de **R\$ 453.306.845,20**.

O corpo instrutivo atestou a conformidade da base de cálculo das receitas resultantes de impostos e transferências legais utilizada para apuração dos gastos mínimos constitucionais.

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, tendo sido editadas, nesse contexto, as Resoluções n. 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 2023, 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 n. 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%:

Especificação	2022	2023		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	134.628.320,40	152.539.163,90	138.494.825,90	34.099.028,30
Valor da dívida consolidada líquida	-35.846.877,70	-13.223.163,30	-27.322.496,90	-105.112.444,10
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-8,32%	-2,98%	-6,26%	-23,17%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n. 222.343-6/2023 e Processo TCE-RJ n. 203.229-9/2024 - Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

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

À luz dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou **não** terem sido contratadas operações de crédito (incluindo aquelas realizadas por antecipação de receita orçamentária – ARO), **não** terem sido concedidas garantias em operações de crédito internas ou externas, bem como **não** terem sido realizadas alienações de ativos no exercício.

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 Nilópolis foram resumidos pelo corpo instrutivo conforme tabela a seguir:

Descrição	2022				2023					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%

Poder Executivo	37,96	48,87	224.127.767,62	52,00	225.640.854,78	51,12	218.888.950,87	50,33	219.986.166,95	48,53
------------------------	-------	-------	----------------	-------	----------------	-------	----------------	-------	----------------	-------

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE-RJ n. 222.343-6/2023 e Processos TCE-RJ n. 231.122-5/2023, 250.622-2/2023 e 203.229-9/2024 - Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

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 n. 101/00 (54% da RCL).

Importante deixar consignado que no exercício anterior não foi constatado percentual excedente.

2.3 GASTOS COM EDUCAÇÃO

No exercício de 2023, o município de Nilópolis aplicou na educação um montante total de R\$ 123.869.978,25, consoante o quadro das despesas realizadas, apresentado a seguir:

DESPESA COM EDUCAÇÃO		
Empenhada	Liquidada	Paga
132.721.893,14	129.910.974,25	123.869.978,25

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 153 (fls. 76 a 84) e Demonstrativo contábil da Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peças 58, 59 e 60.

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\$ 230.718.030,04.**

2.3.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2023:

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	Subfunção	Despesa Paga R\$	RP processados e RP não processados R\$
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	24.171.926,05	686.399,74
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	2.532.147,39	116.925,47
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	53.382,17	0,00
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	1.168.781,09	0,49
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	489.537,00	246.762,48
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Dedução do sigfis		0,00	0,00
(h) Despesas com ensino (a+b+c+d+e+f-g)		28.415.773,70	1.050.088,18
(i) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos			29.465.861,88

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE

(j) Total das despesas de MDE custeadas com recursos de impostos (i)	29.465.861,88
(l) Total das receitas transferidas ao Fundeb	31.209.296,74
(m) Valor do exercício anterior aplicado até o primeiro quadrimestre que integrará o limite constitucional	844.293,99
(n) Receitas do Fundeb não utilizadas no exercício, em valor superior a 10%	0,00
(o) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores com disponibilidade caixa (fonte: impostos e transferência de imposto)	0,00
(p) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	1.050.088,18
(q) Restos a Pagar do exercício anterior sem disponibilidade de caixa pagos no exercício.	1.811.850,64
(r) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (j + l + m – n – o – p + q)	62.281.215,07
(s) Receita resultante de impostos	230.718.030,04
(t) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (r/s x 100)	26,99%

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 153 (fls. 76 a 84), Demonstrativo contábil da Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peças 58, 59 e 60, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça -15, Decreto de abertura de crédito por superavit do Fundeb – Peça 76, Quadro tópico 7.1.3.3.2, Relações de Cancelamentos de RP na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 61, Relação de Pagamento de Restos a Pagar na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 78, Relação das despesas de exercícios anteriores (DEA) pagas na fonte Impostos e Transferências de Impostos – Peça 77, Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos – Peça 143 e Relatório Analítico Educação – Peça 158.

Nota 1: as despesas com a educação especial, de jovens e adultos, administração na fonte Impostos e Transferências de Impostos correspondem ao ensino fundamental, conforme informado pelo município (Peça 153, fls. 76, 79 e 82), motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 2 (linha “l”): corresponde ao total da dedução para o Fundeb registrado no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64.

Nota 3 (linha “m”): corresponde ao valor do superávit do Fundeb apurado no exercício anterior e aplicado no primeiro quadrimestre do exercício em exame, conforme análise no tópico 7.1.3.3.1.

Nota 4 (linha “o”): embora tenha ocorrido cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, na fonte Impostos e Transferências de Impostos, ele 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 5 (linha “p”): o município inscreveu restos a pagar processados e não processados no montante total de R\$1.050.088,18, não comprovando disponibilidade financeira, conforme balancete. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em educação para fins do limite.

Nota 6 (linha “q”): restos a pagar do exercício anterior, pagos no exercício de 2023 com recursos de Impostos e Transferências de Impostos, que não foram considerados no exercício de referência por não possuírem disponibilidade de caixa, conforme Nota Técnica nº 05/22.

Nota 7: O Balancete Contábil do MDE acostado a Peça 143 apresenta um saldo negativo na rubrica Consignações, no valor de R\$ 98.058,97, o que, a princípio, indicaria a necessidade de ajustes, uma vez que se trata de um erro material. No entanto, o município apresenta um déficit de R\$ 3.462.175,60, e, diante disso, tal saldo não impacta o quadro acima.

Com relação à pertinência das despesas que compuseram as aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino, o corpo instrutivo atestou que os gastos observaram na totalidade o disposto nos artigos 70 e 71 da Lei Federal n. 9.394/96 e na Nota Técnica n. 5/2023, instituída no processo TCE-RJ n. 100.614-0/2023.

Conclui-se, assim, que a partir dos números apresentados e das verificações possíveis, o Município de Nilópolis **efetuiu 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).**

2.3.2 FUNDEB

A Emenda Constitucional n. 53, de 20 de dezembro de 2006, dentre 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. 11.494, de 20/07/2007, com vigência definida para o período 2007-2020.¹²

Por meio da EC n. 108, de 27 de agosto de 2020, o Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública, e encontra-se regulamentado pela Lei Federal n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Nova Lei do Fundeb), com alterações pela Lei Federal n. 14.276/21. Em face dessa nova regulamentação, o Fundeb passou a contar com três modalidades de complementação da União, a saber:

a) complementação VAAF (Valor Anual por Aluno) – 10% no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno, nos termos do inciso III do *caput* do artigo 5º da Lei Federal n. 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

¹² Revogada pela Lei n. 14.113/2020.

b) complementação VAAT (Valor Anual Total por Aluno) - no mínimo, 10,5% em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno, referido no inciso VI do *caput* do artigo 5º da Lei Federal n. 14.113/20, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; e

c) complementação VAAR (Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento) 2,5% nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos de atendimento e da melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Conforme demonstrativo das receitas do Fundeb (peça 170, fl. 21), no exercício de 2023, o município de Nilópolis recebeu a complementação do VAAF e do VAAR, mas não recebeu recursos oriundos da complementação do VAAT.

a) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo referentes a 2022

O artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb), estabelece que o máximo de 10% dos recursos do FUNDEB poderia ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro quadrimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos. Para que fosse possível tal aplicação, havia a necessidade da abertura de um crédito adicional ao orçamento, tendo como fonte de recurso o *superávit* financeiro dos valores do fundo.

A aferição desse preceito consta do relatório instrutivo (peça 170, fl.24), nos seguintes termos:

Conforme verificado na prestação de contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 222.343-6/2023), a conta Fundeb registrou ao final daquele exercício um superávit financeiro de R\$844.293,99, de acordo com o respectivo Balancete encaminhado pela Prefeitura.

Constata-se, ainda, que o valor de R\$844.293,99 foi utilizado no exercício de 2023, por meio da abertura de crédito adicional, no 1º quadrimestre (Peça 76), de acordo, portanto, com a regra insculpida no § 3º, artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20.

Constatada a existência de superávit financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo de aplicação dos recursos no exercício de 2023 será efetuado com a dedução desse valor do total das despesas empenhadas.

b) Valores do FUNDEB em 2023 – 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:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	65.298.836,00
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	31.209.296,74
Diferença (ganho de recursos)	34.089.539,26

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 Peça 15 e Transferências STN Fundeb – Peça 157.

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

c) Total dos recursos do fundo em 2023

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2023 foi o seguinte:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
A - Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos	66.689.133,78
A.1 – Principal	65.298.836,00
A.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	1.390.297,78
B - Fundeb - Complementação da União – VAAF	10.248.806,15
B.1 – Principal	10.248.806,15
B.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
C - Fundeb - Complementação da União – VAAT	0,00
C.1 – Principal	0,00
C.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
D- FUNDEB - Complementação da União – VAAR	1.592.647,84
D.1 – Principal	1.592.647,84
D.2 - Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
E - Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C + D)	78.530.587,77
F - Total das Receitas do Fundeb Líquida sem VAAR (A + B + C)	76.937.939,93

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 15 e Transferências STN Fundeb – Peça 157.

d) Critérios de aferição de despesas com o FUNDEB

d.1) Despesas totais

A Lei Federal n. 14.113/20 (Nova Lei do Fundeb) estabelece, no seu artigo 25, que os recursos do Fundeb serão utilizados, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública. Em princípio, devem ser aplicados todos os recursos recebidos no próprio exercício. No entanto, o mesmo artigo da lei permite, em seu § 3º, que até 10% desses recursos sejam utilizados no 1º quadrimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional. Desse modo, **a aplicação anual mínima deve ser de 90% daquela receita.**

O quadro a seguir demonstra o valor total das despesas empenhadas no exercício, com recursos do Fundeb, acrescidos do resultado das aplicações financeiras, em face do que dispõe o artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição		Valor - R\$	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 7.1.1 - Linha E)		78.530.587,77	
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	76.467.179,75		
(C) Superávit financeiro no exercício anterior	844.293,99		
(D) Despesas não consideradas	0,00		
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(E) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	49.137,04		
(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B - C - D - E)		75.573.748,72	
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)		96,23%	
(H) Saldo a empenhar no exercício seguinte		2.956.839,05	
(I) Receitas do Fundeb não utilizadas no exercício, em valor superior a 10%		0,00	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Peça 15, Despesas Empenhadas – Peça 65, Relatório Analítico Educação – Peça 158, Relações de cancelamentos de RP – Fundeb – Peças 71 e 72 e Prestação de Contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ n. 222.343-6/2023).

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

Diante disso, em conclusão, verifica-se que foi atendida a norma do parágrafo 3º do artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, relativamente à aplicação mínima de 90% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2023.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Conforme disposto no artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20, o município deve aplicar, no mínimo, 70% do total dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo os referentes à complementação da União (VAAF e VAAT), acrescidos do resultado das aplicações financeiras, no pagamento da remuneração de profissionais da educação básica em efetivo serviço. São considerados profissionais da educação básica aqueles definidos no inciso II do § 1º do artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20 c/c a Lei Federal n. 14.276/21, a saber: profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissional de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

Demonstro, no quadro a seguir, as aplicações de recursos no pagamento da remuneração profissionais da educação básica, efetuados pelo município em 2023:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 7.1.1 – Linha F)	76.937.939,93
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	55.573.870,68
(C) Superávit financeiro do exercício anterior	844.293,99
(D) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00
(E) Pagamento dos profissionais da educação básica realizado com outras fontes	0,00
(F) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais da educação básica (B – C - D - E)	54.729.576,69
(G) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (F/A) x100	71,13%

Fonte: Despesas realizadas com Fundeb - Peça 65, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n. 4.320/64 – Peça 15, Relação de Cancelamentos de RP referente à parcela Fundeb 70% – Peça 72 e Transferências STN Fundeb – Peça 157.

Nota 1: conceito de profissionais da educação básica conforme Consulta n.º 81/2022 (Processo TCE-RJ n. 233.759-4/21).

Nota 2 (linha C): o superávit financeiro do exercício anterior, incorporado ao orçamento de 2023 através da abertura de crédito adicional, custeou despesas referentes à parcela 70%, conforme se observa no Decreto n.º 5.023/23 à Peça 76, devendo ser deduzido, portanto, no cálculo para apuração do percentual de recursos recebidos no exercício destinados ao pagamento dos profissionais da educação básica.

Nota 3: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, no valor de R\$ 0,40, ele não será excluído do total das despesas com remuneração dos profissionais da educação básica, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo da apuração do limite mínimo, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas, o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Conforme se observa, o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 26 da Lei Federal n. 14.113/20 c/c a Lei Federal n. 14.276/21, tendo aplicado **71,13%** destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais da educação.

e) Resultado financeiro para o exercício seguinte

Com o objetivo de verificar a existência de recursos suficientes para promover a abertura de crédito adicional referente ao saldo a empenhar no exercício seguinte, a disponibilidade financeira na conta Fundeb ao fim do exercício foi aferida pelo corpo instrutivo no quadro a seguir (peça 170, fl. 26):

Resultado Financeiro do Fundeb	
Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12	2.989.792,76
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	2.956.839,05
(C) Resultado apurado (A - B)	32.953,71

Fonte: Balancete contábil do Fundeb – Peça 66, e quadro do tópico '7.1.3.3.2 – Do cálculo da aplicação mínima legal'.

Nota: O Balancete Contábil do Fundeb, acostado à Peça 66, apresenta um saldo negativo na conta corrente nº 74.061-6, no valor de R\$ 388.929,37. No entanto, ao analisar a Conciliação Bancária evidenciada na Peça 67, verifica-se que o montante mencionado é um crédito referente ao exercício de 2023, que reduz o saldo da conta corrente nº 74.061-6. Portanto, o saldo contábil demonstrado na conciliação bancária é de R\$ 8.454.028,47, o qual é idêntico ao saldo das disponibilidades financeiras apresentado no Balancete Contábil do Fundeb. Assim, não será necessário nenhum ajuste no quadro acima.

Depreende-se que a conta FUNDEB apresentou resultado superavitário, restando saldo positivo para cobrir o montante dos recursos não aplicados no exercício, **atendendo, desta forma, o disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n. 14.113/20**

Destaco, por fim, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB emitiu parecer favorável (peça 73), sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, em atendimento ao previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I do § 2º do artigo 33 da Lei Federal n. 14.113/20.

2.4 GASTOS COM SAÚDE

A Lei Complementar n. 141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição da República, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu, ainda, quais as despesas são consideradas para tais fins.

Com relação à pertinência das despesas das aplicações em ações e serviços públicos de saúde, o corpo instrutivo atestou que os gastos observaram na totalidade o disposto nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal n. 141/12.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2023, com as receitas definidas na Lei Complementar n. 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (peça 170, fl. 34):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	230.718.030,04
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	10.370.666,50
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	220.347.363,54
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas Pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	36.167.957,41
(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)	36.167.957,41
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	16,41%
(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 – Peça 15, quadro do tópico '7.3.2.1– Das Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde', Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 86, Relatório Analítico Saúde – Peça 159 e Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro – Peça 160, 161 e 162.

Nota: as Emendas Constitucionais n. 55, 84 e 112 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d", "e" e "f", inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho, setembro e dezembro de cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 10/07/2023, 08/09/2023 e 07/12/2023. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III, da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro. Vale salientar que, dos créditos ocorridos nos dias 10/07/2023 e 08/09/2023, apenas R\$4.624.264,69 e R\$1.142.854,54 se referem às parcelas previstas no aludido dispositivo, calculadas nos termos dos Comunicados EC n. 84/2014 e EC n. 112/2021, emitidos pela STN.

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

O artigo 25 da Lei Complementar n. 141/12, estabelece que eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência.

Observa-se que no exercício anterior o município cumpriu o mínimo estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar n. 141/12, não restando saldo a ser acrescido ao montante mínimo no exercício desta Prestação de Contas.

A instrução informa, também, que o Conselho Municipal de Saúde, por meio de parecer (peça 87), opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n. 8.080/90, c/c § 1º artigo 36 da Lei Complementar n. 141/12.

Em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n. 141/12, o Executivo Municipal realizou audiências públicas em que o gestor do SUS no município apresentou relatório referente ao quadrimestre anterior, tendo o corpo instrutivo sumarizado toda a situação no quadro a seguir:

PERÍODO AVALIADO	AUDIÊNCIAS PREVISTAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	SITUAÇÃO AUDIÊNCIAS	COMPROVANTES DE CHAMAMENTO
3º quadrimestre do exercício anterior	Fevereiro	Fevereiro	Comprovada	Encaminhado
1º quadrimestre do exercício	Maio	Maio	Comprovada	Encaminhado
2º quadrimestre do exercício	Setembro	Setembro	Comprovada	Encaminhado

Fonte: Atas das Audiências Públicas – Peças 88, 89 e 90 e Comprovantes de Chamamento – Peça 91.

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 dispositivo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária, constitui crime de responsabilidade do Prefeito municipal.

Conforme apuração realizada pelo corpo instrutivo (peça 170, fl. 51), o limite de repasse do Executivo ao Legislativo permitido pelo art. 29-A da CFRB atingiu o valor de R\$ 13.994.353,33.

A instrução destacou, também, as alterações no cálculo do limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo introduzidas pela Emenda Constitucional n. 109, de 15/03/2021:

Destaca-se que a Emenda Constitucional n.º 109, de 15.03.2021, alterou a redação do art. 29-A da CF/88, incluindo os gastos com pessoal inativo e pensionistas no limite de repasse ao Legislativo, estabelecendo, ainda, que tal dispositivo entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação da Emenda, ou seja, a partir das prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2025, a serem encaminhadas em 2026, como segue:

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

[...]

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

Considerando que o descumprimento do aludido dispositivo constitui irregularidade apta a ensejar Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas de Governo do Prefeito Municipal, será expedida **Comunicação** aos Gestores ao final deste relatório.

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:

R\$				
Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasso recebido (B)	Valor devolvido ao Poder Executivo (C)	Repasso apurado após devolução (D) = (B) - (C)	Repasso recebido acima do limite (E) = (D) - (A)
13.994.353,33	13.740.823,92	0,00	13.740.823,92	0,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – Peça 33 e Declaração de Inexistência de Devolução de Duodécimos à Prefeitura – Peça 118.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

O valor efetivamente repassado à Câmara Municipal foi igual ao montante previsto no orçamento final da Câmara, observando o preconizado no inciso III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

Em R\$					
Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Orçamento final da Câmara (B)	Repasse recebido (C)	Valor devolvido ao Poder Executivo (D)	Repasse apurado após devolução (E) = (C) - (D)	Despesa Empenhada pela Câmara (F)
13.994.353,33	13.740.823,90	13.740.823,92	0,00	13.740.823,92	13.740.823,90

Fonte: Balanços Orçamentário e Financeiro da Câmara – Peças 32 e 33, Declaração de Inexistência de Devolução de Duodécimos à Prefeitura – Peça 118.

2.6 APLICAÇÕES DOS RECURSOS PROVENIENTES DE ROYALTIES

Como de conhecimento geral, os recursos provenientes de *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente federativo (artigo 8º da Lei Federal n. 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 n. 12.858/2013). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal n. 10.195/2001).

Mais recentemente, a Lei Federal n. 13.885/2019, que regulamentou a transferência da União para os municípios das receitas de *royalties* decorrentes da cessão onerosa prevista na Lei Federal n. 12.276/2010, estabeleceu que tais recursos devem ser destinados, alternativamente, para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimentos.

A seu turno, em decisão de 13/07/2023, nos autos do Processo TCE-RJ n. 209.516-6/21 (Consulta), este Tribunal firmou entendimento acerca da utilização de recursos de *royalties* para pagamento de despesas com pessoal e previdenciárias, tais como: aporte, alíquota complementar, parcelamentos e alíquota patronal, revogando, ainda, a tese proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n. 219.143-9/06 (no sentido de que a contribuição patronal para o RPPS poderia ser custeada com recursos de *royalties*), nos seguintes termos, *in verbis*:

2.1. excetuada a hipótese prevista no art. 8º, §1º, inciso II, da Lei Federal nº 7.990/89, as despesas de pessoal com servidores efetivos, cargos em comissão, agentes políticos e prestadores de serviços terceirizados, que tenham por objetivo substituir servidores, incluídas as contribuições

previdenciárias patronais, são consideradas como despesas com quadro permanente de pessoal e não podem ser custeadas com os recursos das compensações financeiras previstas na Lei Federal n.º 7.990/89.

2.2. As compensações financeiras podem ser utilizadas para aportes ao fundo de previdência, visando à sua capitalização e equacionamento do déficit atuarial, nos moldes do previsto na Lei n.º 7.990/89, art. 8º, § 2º, devendo cumprir as condições previstas no artigo 1º da Portaria MPS n.º 746/2011, especialmente quanto à aplicação dos recursos advindos dos aportes para cobertura de *déficit* atuarial pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos.

[...]

2.4. As compensações financeiras não podem ser utilizadas para pagamento de dívidas decorrentes do não recolhimento de contribuições patronais, sob pena de violação ao comando previsto no art. 8º, *caput*, da Lei 7.990/89, que veda a utilização das mesmas para pagamento de dívidas e despesas com pessoal.

No tocante ao **item 2.4** da decisão retromencionada, embora não se tenha estabelecido um marco temporal para incidência de seus efeitos na análise das Contas de Governo, o Pleno desta Corte assim o fez em decisão de 05/10/2023, quando da emissão de parecer prévio das Contas de Governo do Município de Cabo Frio do exercício de 2021, Processo TCE-RJ n. 208.708-6/22, oportunidade na qual emitiu alerta aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais jurisdicionados de que o impacto será analisado a partir do exercício de 2024.

Ademais, ainda nos autos do Processo TCE-RJ n. 208.708-6/22, revisitando o entendimento acerca da matéria, este Tribunal proferiu nova decisão no sentido de que as participações especiais (PE) não devem se sujeitar às vedações do art. 8º da Lei n. 7.990/89, nos seguintes termos:

V – COMUNICAÇÃO aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais jurisdicionados deste Tribunal, dando-lhes ciência da decisão desta Corte proferida nos autos do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21 e da **MODULAÇÃO DOS EFEITOS** da decisão, incidentes a partir do exercício de 2024, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2025, considerando ainda que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal n.º 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, **não devem serem caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações**, nos termos propostos neste voto.

Face ao exposto, considerando que a não observância das regras de utilização de recursos de *royalties* enseja erro grosseiro de gestão, repercutindo no mérito do Parecer Prévio das Contas de Governo

do chefe do Poder Executivo, entende-se razoável que seja reiterada a **Comunicação** aos responsáveis acerca das recentes decisões plenárias nos autos dos Processos TCE-RJ n. 209.516-6/21 e n. 208.708-6/22.

Prosseguindo, a partir da análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas de *royalties* recebidas pelo ente municipal em 2023:

Receitas de *Royalties* e Participações Especiais (PE)

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			37.646.990,78
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		37.646.990,78	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	24.340.231,59		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo Especial do Petróleo	2.242.448,41		
Compensação Financeira Lei 12.858/13	11.064.310,78		
II - Transferência do Estado			4.840.715,90
III - Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			42.487.706,68
V - Aplicações financeiras			1.221.399,83
VI - Total das receitas (IV + V)			43.709.106,51

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - Peça 15, Transferências *Royalties* União - Peça 164, Distribuição *Royalties* ANP 12.858/13 - Peça 165, Transferências *Royalties* Estado - Peça 163.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução:

Despesas Custeadas com Recursos de Compensações Financeiras		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		36.424.572,77
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	36.424.572,77	
II - Despesas de capital		1.436.084,29
Investimentos	1.436.084,29	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização da dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		37.860.657,06

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa – Peça 153 (fl. 108) e Documentação Contábil Comprobatória – Peça 100.

Como visto, da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o município não aplicou recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas. Além disso, de acordo com as informações constantes na peça 112, pode-se inferir que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social.

2.6.1 Aplicações dos recursos dos *Royalties* decorrentes da Lei Federal n. 12.858/2013

A Lei Federal n. 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 do 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 da República.

Há que se destacar recente pronunciamento desta Corte sobre o tema, em decisão de 01/02/2023, nos autos da Consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n. 209.133-2/22, na qual se firmou entendimento acerca da utilização desses recursos com profissionais de educação, bem como a respeito do prazo de sua aplicação, *in verbis*:

1) É possível realizar pagamentos com recursos advindos dos royalties-educação previstos pela Lei Federal nº 7.990/89, com alteração posterior da Lei Federal nº 12.858/13, aos profissionais de educação em efetivo exercício, que podem ser analogicamente definidos por meio da previsão contida no art. 26, §1º, II, da Lei nº 14.113/20, por não se limitarem a profissionais do ensino básico, estando excluídos os demais.

2) Para fins de cumprimento do percentual de 75% a serem aplicados na Educação, na forma dos arts. 2º, §3º, e 4º da Lei nº 12.858/13, serão consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício financeiro em que houver o recebimento dos créditos, bem como os Restos a Pagar Processados e os Restos a Pagar Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa comprovada, para ambos, em 31/12. Além disso, este percentual deve ser preferencialmente aplicado no exercício de seu ingresso, admitindo-se, em caráter eventual, a aplicação parcial em outro exercício financeiro, a fim de permitir o seu uso mais eficiente, em consonância com o Plano Estadual ou Municipal de Educação. Em todo caso, devem ser providenciados pelo ente beneficiário: i) o uso de código de fonte royalties da Educação (75%) para o registro contábil preciso da apropriação dos ingressos desta

receita; ii) a escrituração da disponibilidade de caixa dos recursos da fonte royalties da Educação em registro próprio e iii) movimentação em conta bancária específica, para viabilizar a identificação do montante vinculado à despesa obrigatória.

Nesse sentido, será sugerida **Comunicação** na conclusão de meu voto, para que o gestor seja alertado quanto à referida decisão, salientando ainda que, embora esta se restrinja expressamente à parcela dos *royalties* previstos na Lei n. 12.858/13 destinada à educação (75%), entende-se que alguns aspectos com reflexo nas Prestações de Contas de Governo devem ser estendidos à parcela destinada à saúde (25%).

A esse respeito, deve-se observar para a parcela de 25% a ser destinada à saúde a metodologia de apuração para fins de verificação da aplicação dos recursos no exercício e, ainda, que o percentual deve ser preferencialmente aplicado no exercício de seu ingresso, admitindo-se, em caráter eventual, a aplicação parcial em outro exercício financeiro, de que decorrem providências a serem adotadas pelo ente beneficiário, a saber: i) o uso de código de fonte *royalties* da Saúde (25%) para o registro contábil preciso da apropriação dos ingressos desta receita; ii) a escrituração da disponibilidade de caixa dos recursos da fonte *royalties* da Saúde em registro próprio e iii) movimentação em conta bancária específica, para viabilizar a identificação do montante vinculado à despesa obrigatória.

Nesse sentido, farei constar de meu voto uma **determinação** à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, no sentido de que realize um acompanhamento dos saldos não aplicados dos recursos de *royalties* oriundos da Lei Federal n. 12.858/13 nas áreas de educação e saúde.

Com o objetivo de garantir o controle dos recursos oriundos da Lei Federal n. 12.858/2013, o corpo instrutivo identificou a existência de fonte de recurso específica para tal finalidade.

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos citados percentuais de recursos de *royalties* referentes ao exercício de 2023:

Aplicação de Recursos Conforme Lei Federal n.º 12.858/13	
DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Total das Receitas da Lei Federal n.º 12.858/13 (Tópico 8.1.2 – Linha C)	11.376.501,20
DESPESAS COM SAÚDE	
(B) Parcela a ser aplicada na Saúde – 25,00% (A x 0,25)	2.844.125,30

(C) Despesas Pagas no exercício	2.720.143,64
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	76.109,87
(E) Total das despesas consideradas em saúde (C + D)	2.796.253,51
(F) Percentual dos recursos aplicado em gastos com saúde (E/A)	24,58%
(G) Parcela não aplicada no exercício (B – E)	47.871,79

DESPESAS COM EDUCAÇÃO	
(B) Parcela a ser aplicada na Educação – 75,00% (A x 0,75)	8.532.375,90
(C) Despesas Pagas no exercício	7.339.823,08
(D) Restos a pagar com disponibilidade de caixa	1.160.361,50
(E) Total das despesas consideradas em educação (C + D)	8.500.184,58
(F) Percentual dos recursos aplicado em educação (E/A)	74,72%
(G) Parcela não aplicada no exercício (B – E)	32.191,32

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça 153 (fl. 114), Documentação Contábil Comprobatória – Peças 102 e 106 e Balancete contábil dos recursos de *Royalties* da Lei Federal 12.858/13 (Pré-sal) - Peça 148.

Nota: O município inscreveu restos a pagar não processados no valor de R\$97.433,56, não comprovando a suficiente disponibilidade financeira. Dessa forma, não foi considerado o montante de R\$21.323,69 inscrito sem a respectiva disponibilidade financeira como despesas em **Saúde** para fins de limite.

Como demonstrado, dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal n. 12.858/13, foram aplicados 24,58% na saúde e 74,72% na educação. Por outro lado, o corpo instrutivo constatou que os recursos da Lei nº 12.858/13 destinados à educação (75%) possuíam saldo de caixa suficiente para cobrir os valores vinculados não aplicados até o exercício atual. No entanto, os recursos destinados à saúde (25%) apresentaram insuficiência de caixa para essa finalidade, conforme demonstrado no quadro a seguir:

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - SAÚDE	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	47.871,79
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	21.323,69
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	0,00
(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)	26.548,10
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	-21.323,69
(F) Insuficiência de caixa (D - E)	47.871,79

CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS - EDUCAÇÃO	
(A) Parcela não aplicada no exercício (Quadro anterior – linha G)	32.191,32
(B) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa	0,00
(C) Recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores	0,00
(D) Total de recursos disponíveis para utilização no exercício seguinte (A - B + C)	32.191,32
(E) Resultado financeiro demonstrado no Balancete	136.347,71
(F) Insuficiência de caixa (D - E)	0,00

Fonte: Quadro anterior, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça 153 (fl. 114), Documentação Contábil Comprobatória – Peças 102 e 106, Balancete contábil dos recursos de *Royalties* da Lei Federal 12.858/13 (Pré-sal) - Peça 148, Processo TCE RJ n. 208.022-1/2019, Processo TCE RJ n. 211.116-6/2020 (Quadro F3- fls. 699/700), Processo TCE RJ n. 209.333-2/2021 (Quadro F3 e Nota Explicativa fls. 587/588) e Processo TCE RJ n. 210.404.8/2022 (Peça 100) e Processo TCE RJ n. 210.404-8/2022 (Peça 101).

Nota 1 (Linha C): composição dos recursos recebidos e não aplicados em exercícios anteriores, com base na despesa empenhada extraída das respectivas Prestações de Contas de Governo:

Exercício	Valor - R\$	
	SAÚDE	EDUCAÇÃO
2018	61.717,25	185.151,76
2019	50.312,01	(185.151,76)
2020	114.377,88	343.133,64
2021	(23.368,77)	(380.581,47)
2022	(340.883,23)	(199.603,36)
Total	(137.844,86)	(237.051,19)

Nota 2: Apesar de informar cancelamento de restos a pagar (Peça 130), no valor de 57.243,60, referente à recursos da saúde (Pré-sal - 25%), este não será considerado no cálculo, tendo em vista que o jurisdicionado aplicou valor acima do recebido (R\$137.844,86), conforme nota anterior.

Nota 3 (linha D): no montante dos recursos disponíveis no exercício, foi subtraído o valor dos respectivos restos a pagar inscritos sem disponibilidade de caixa, a fim de evitar distorção na apuração do resultado, uma vez que tais restos a pagar são evidenciados no passivo financeiro do B

Quanto aos saldos não aplicados dos recursos da Lei n. 12.858/13, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários:

Quanto aos saldos não aplicados dos recursos da Lei n.º 12.858/13, com base na apuração realizada e nas informações apresentadas pelo Município em seu balancete, observa-se saldo acumulado a aplicar de **R\$58.739,42** composto pelos montantes de R\$26.548,10 – saúde (25%), e R\$32.191,32 – educação (75%).

Conforme verificado, a conta relacionada aos recursos da Lei n.º 12.858/13 destinados à saúde (25%) apresentou, em 31 de dezembro, saldo insuficiente para cobrir o montante não aplicado no exercício, o que, a princípio, configuraria falha grave, apta a ensejar parecer prévio contrário, em razão da ausência da respectiva prestação de contas, presumindo-se destinação diversa dos recursos, em desacordo com o preconizado no § 3º, art. 2º da Lei 12.858/13 c/c art. 8º, parágrafo único e art. 50, inc. I da LC n.º 101/00.

No entanto, constata-se que a conta dos recursos destinados à educação (75%) apresenta um saldo que excede o respectivo montante não aplicado em R\$104.156,39 (R\$136.347,71 – R\$32.191,32), valor que cobriria, ainda, a insuficiência financeira dos recursos destinados à saúde (R\$47.871,79), razão pela qual se depreende um descontrole na movimentação financeira dos recursos da Lei n.º 12.858/13, infração de menor gravidade, saneável a partir da transferência de valores entre as contas.

Esse fato será objeto da **Ressalva e Determinação n. 2**

2.6.2 Aplicações dos recursos dos *Royalties* decorrentes da Lei Federal n. 13.885/19

A Lei Federal n. 13.885/19 estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do artigo 1º da Lei Federal n. 12.276/10 (cessão onerosa à Petrobrás em áreas não concedidas localizadas no horizonte geológico denominado pré-sal).

Segundo o artigo 1º, inciso III, da Lei Federal n. 13.885/19, a União transferirá 15% destes recursos aos municípios, conforme os coeficientes que regem a repartição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, devendo tais recursos serem destinados alternativamente para criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias ou investimento, nos termos do artigo 1º, § 3º, do aludido diploma legal.

Segundo o Modelo 7 – Aplicação de Recursos da Cessão Onerosa (Peças 113 e 103), constata-se que, no exercício de 2023, o Poder Executivo não destinou recursos para investimentos nem para pagamento

(III)

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:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido / Não Atendido
Receitas	598.367.285,76	545.348.118,10	Atendido Não atendido
Despesas	598.367.285,76	569.667.713,90	
Resultado primário	-36.014.542,38	-22.825.325,40	
Resultado nominal	14.000.000,00	1.581.961,90	

Dívida consolidada líquida	-20.906.446,10	-105.112.444,10	Atendido
----------------------------	----------------	-----------------	----------

Fonte: LDO – Peça 3 (fl.104), Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre Processos TCE-RJ n. 203.231-2/2024 e Anexo 2 do RGF Processos TCE-RJ n. 203.229-9/2024.

Conforme se verifica no quadro anterior, o município **não cumpriu** a meta de Resultado Nominal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Esse fato será objeto da **Ressalva e Determinação n. 1**.

Em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n. 101/00, o Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, tendo o corpo instrutivo sumarizado toda a situação conforme a seguir:

PERÍODO AVALIADO	AUDIÊNCIAS PREVISTAS	AUDIÊNCIAS REALIZADAS	SITUAÇÃO AUDIÊNCIAS	COMPROVANTES DE CHAMAMENTO
3º quadrimestre do exercício anterior	Fevereiro	Fevereiro	Comprovada	Enviado
1º quadrimestre do exercício	Maio	Maio	Comprovada	Enviado
2º quadrimestre do exercício	Setembro	Setembro	Comprovada	Enviado

Fonte: Atas das Audiências Públicas – Peças 94, 96 e 98; Comprovantes de Chamamento para a Participação nas Audiências Públicas – Peças 95, 97 e 99.

SÍNTESE CONCLUSIVA

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal – CSC-MUNICIPAL, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Nilópolis, quatro ressalvas e correspondentes determinações.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral de Contas, Henrique Cunha de Lima, expressou concordância com a sugestão do corpo instrutivo, concluindo, de igual forma, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo do Município de Nilópolis (parecer datado de 12/11/2024 – peça 173).

Por meio de decisão monocrática datada de 27/11/2024, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário (peça 175).

Por meio de despacho datado de 23/01/2025 (peça 179) a Coordenadoria de Prazos de Diligências – CPR encaminha os autos a meu Gabinete, em impulso oficial.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Título		Situação em 31/12		Referência
		R\$	%	
Resultado Financeiro - § 1º, artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00		114.489.669,09	---	Superávit
Abertura de créditos adicionais autorizados na LOA - inciso V, artigo 167 da CRFB/88		139.992.637,78	---	209.428.550,02
Receita Corrente Líquida	1º quadrimestre	441.390.216,78	---	---
	2º quadrimestre	434.923.488,08	---	---
	3º quadrimestre	453.306.845,20	---	---
Dívida pública consolidada líquida - inciso II, artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal		-105.112.444,10	-23,17	120%
Garantias em operação de crédito - artigo 9º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal		0,00	0,00	22%
Operações de crédito - artigo 7º da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal		0,00	0,00	16%
Operações de crédito por antecipação de receita - artigo 10 da Resolução n.º 43/01 do Senado Federal		0,00	0,00	7%
Receita de operações de crédito		0,00	---	---
Despesa de Capital (empenhada)		63.721.484,87	---	---
Despesa com Pessoal - alínea "b", inciso III, artigo 20 da LRF	1º quadrimestre	225.640.854,78	51,12	54%
	2º quadrimestre	218.888.950,87	50,33	
	3º quadrimestre	219.986.166,95	48,53	
Despesas com Educação - artigo 212 da CFRB		62.281.215,07	26,99	25%
Pagamento do Fundeb na remuneração dos profissionais em educação básica - artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20		54.729.576,69	71,13	70%
Despesa com Fundeb - artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20		75.573.748,72	96,23	90%
Despesa com Saúde - parágrafo único, artigo 2º c/c os artigos 7º e 14 da Lei Complementar n.º 141/12		36.167.957,41	16,41	15%
Pagamento no quadro permanente de pessoal com recursos de <i>royalties</i> - Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13		0,00	---	Não Aplicar
Pagamento em dívidas com recursos de <i>royalties</i> - Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13		0,00	---	Não Aplicar
Aplicação dos recursos de <i>royalties</i> pré-sal na saúde - § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13		2.796.253,51	24,58	25%
Aplicação dos recursos de <i>royalties</i> pré-sal na educação - § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13		8.500.184,58	74,72	75%
Aplicação dos recursos de Cessão Onerosa em Investimentos - § 3º, artigo 1º da Lei Federal n.º 13.885/19		0,00	---	0,00
Aplicação dos recursos de Cessão Onerosa na Previdência - § 3º, artigo 1º da Lei Federal n.º 13.885/19		0,00	---	
Repasse da Contribuição do Servidor ao RPPS - inciso II, artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98		Regular	---	Regular
Repasse da Contribuição Patronal ao RPPS - inciso II, artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98		Regular	---	Regular
Repasse do Executivo para o Legislativo - inciso I, § 2º, artigo 29-A da CFRB		Regular	---	Regular
Repasse do Executivo para o Legislativo - inciso III, § 2º, artigo 29-A da CFRB		Regular	---	Regular

(V)

DISPOSITIVO DO VOTO

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

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 n. 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, ser da competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação do Poder Legislativo;

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 da República;

CONSIDERANDO que o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal (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 26 da Lei Federal n. 14.113/20 (70% dos recursos anuais totais do FUNDEB);

CONSIDERANDO que foram aplicados recursos do FUNDEB em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/20 (90% 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 n. 141/12 (15,00% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo);

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 n. 101/2000 (54%);

CONSIDERANDO que foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, relativas aos repasses de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo;

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal n. 7.990/89 e posteriores alterações;

VOTO:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Nilópolis, Senhor **ABRAAO DAVID NETO**, referentes ao exercício de 2023, com as **RESSALVAS e DETERMINAÇÕES** descritas a seguir:

RESSALVA N. 1

Não cumprimento da meta de Resultado Nominal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal n. 101/00.

DETERMINAÇÃO N. 1

Aprimorar o planejamento, de forma a cumprir as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em face do que estabelece o inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal n. 101/00.

RESSALVA N.2

Descontrole na gestão dos recursos previstos na Lei n. 12.858/13 recebidos pelo Município entre os exercícios de 2018 e 2023.

DETERMINAÇÃO N. 2

Promover o adequado controle dos recursos, efetuando, quando necessária, a transferência de valores entre as contas destinadas à educação e à saúde, a fim de garantir sua aplicação em estrita observância à proporção preconizada no artigo 2º, § 3º, da Lei n. 12.858/13.

RESSALVA N. 3

O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do Regime Próprio de Previdência Social do Município foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei n. 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N. 3

Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n. 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o Município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS.

RESSALVA N. 4

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, sendo constatado desequilíbrio financeiro, em desacordo com o art.9º, § 1º, da EC n. 103/19 c/c a Lei Federal n. 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N. 4

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos nos termos do art.9º, § 1º, da EC n. 103/19 c/c a Lei Federal n. 9.717/98, organizando seu regime próprio com base em normas de atuária que busquem o equacionamento do déficit apresentado.

II – pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Nilópolis, 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;

III – pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Nilópolis, para que seja **alertado**:

(i) quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01/02/2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n. 104.537-4/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da metodologia de apuração do cumprimento da norma prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser aplicada no último ano de mandato dos titulares de Poder;

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

(iii) quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01/02/2023, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n. 209.133-2/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da utilização dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal n. 12.858/13 (pré-sal), bem como sobre o período para aplicação destes recursos;

(iv) quanto ao fato de que, a partir do exercício de 2025, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2026, os gastos com pessoal inativo e pensionistas efetuados pelo Poder Legislativo Municipal serão incluídos no limite de repasse do Poder Executivo, conforme Emenda Constitucional n. 109/21, que altera o artigo 29-A da Constituição Federal, com vigência a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de sua publicação;

(v) quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratadas nos tópicos 8.5.2, 8.5.3 e 8.5.4, até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, mencionados no tópico 8.5.5, de forma a atender o estabelecido no artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III, combinados com os incisos XVIII e XXII do artigo 37 da CRFB, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas;

(vi) quanto ao adequado cumprimento das decisões emanadas por esta Corte no que tange às medidas a serem implementadas a fim de assegurar o cumprimento das metas de universalização estabelecidas para 2033 no Novo Marco do Saneamento, conforme descritas nos Processos TCE-RJ n. 243.403-3/23 e 254.162-0/23, sob pena de ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário por parte deste Tribunal;

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

V – COMUNICAÇÃO, com fulcro no inciso I do artigo 15 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n. 338/23, ao atual titular do Poder Legislativo de **NILÓPOLIS**, para que tome ciência de que, a partir do orçamento anual do exercício de 2025, a base de cálculo de receitas que compõem o repasse de duodécimo ao Poder Legislativo municipal, na forma prevista pelo art. 29-A da CRFB, não

deverá ser composta com as receitas patrimoniais (recursos arrecadados pelo Município a título de outorga decorrente de concessão de serviço público à iniciativa privada);

VI – por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, para que realize acompanhamento dos saldos não aplicados dos recursos de *royalties* oriundos da Lei Federal n. 12.858/13 nas áreas de educação e saúde;

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

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente