PROCESSO: 210404-8/2022

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NILÓPOLIS

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

EXERCÍCIO: ANO DE 2021

PREFEITO: SR. ABRAÃO 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 pelo Conselheiro-Relator, aprovando-os, e

CONSIDERANDO que as contas do Chefe do Poder Executivo do Município de **NILÓPOLIS**, relativas ao exercício de 2021, foram apresentadas a esta Corte;

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

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

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

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro;

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

CONSIDERANDO a Lei Federal n.º 13.655/18 (LINDB) que traz disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e a aplicação do direito público;

CONSIDERANDO o voto do Conselheiro-Relator,

RESOLVE:

Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de **NILÓPOLIS**, Sr. **Abraão David Neto**, referente ao exercício de 2021, com **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO**.

CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

Vice-Presidente no exercício da Presidência

Documento assinado digitalmente

CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO

Relator

Documento assinado digitalmente

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Documento assinado digitalmente

Assinado Digitalmente por: HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Data: 2022.12.07 14:21:09 -03:00
Razão: Parecer do Processo 210404-8/2022. Para verificar a autenticidade acesse https://www.tcerj.tc.br/valida/. Código: 4f1fea30-e22c-44f4-b319-052a74293ae9
Local: TCERJ

Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN
Data: 2022.12.07 14:00:07 -03:00
Razão: Parecer do Processo 210404-8/2022. Para verificar a autenticidade acesse https://www.tcerj.tc.br/valida/. Código: 4f1fea30-e22c-44f4-b319-052a74293ae9
Local: TCERJ

Assinado Digitalmente por: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO
Data: 2022.12.06 14:21:47 -03:00
Razão: Parecer do Processo 210404-8/2022. Para verificar a autenticidade acesse https://www.tcerj.tc.br/valida/. Código: 4f1fea30-e22c-44f4-b319-052a74293ae9
Local: TCERJ

Tribunal de Contas
Estado do Rio de Janeiro
130 ANOS

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

NILÓPOLIS
2021

Relator
Conselheiro
Márcio Pacheco

Sede: Praça da República, nº 70, Centro, Rio de Janeiro/RJ –
CEP: 20.211-351
Endereço na internet:
https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/

COMPOSIÇÃO ATUAL

PRESIDENTE
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

VICE-PRESIDENTE
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

CORREGEDORA-GERAL
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

OUVIDORA
ANDREA SIQUEIRA MARTINS

SUPERVISOR DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

GABINETES DOS CONSELHEIROS
JOSÉ GOMES GRACIOSA
MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR
JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
DOMINGOS INÁCIO BRAZÃO
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
MÁRCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

GABINETES DOS CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS
MARCELO VERDINI MAIA
ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
PROCURADOR-GERAL DE CONTAS
Henrique Cunha de Lima
SUBPROCURADOR-GERAL DE CONTAS
Vittorio Constantino Provenza
PROCURADORES
Horacio Machado Medeiros
Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira
Aline Pires Carvalho Assuf

ÓRGÃOS DA PRESIDÊNCIA
CHEFIA DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Laélio Soares de Andrade
PROCURADORIA-GERAL DO TCE-RJ
Sergio Cavalieri Filho
AUDITORA INTERNA
Patrícia Fernandes Marques

ÓRGÃOS EXECUTIVOS DE PRIMEIRO NÍVEL
SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA
Marina Guimarães Heiss
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
Oséias Pereira de Santana
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
Marcelo Langeli Ceranto

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Organização do município 12
Tabela 2 - Alterações Orçamentárias em 2021 14
Tabela 3 - Orçamento final apurado em 2021 15
Tabela 4 - Resultado apurado no exercício de 2021 (exceto RPPS) 16
Tabela 5 - Arrecadação do exercício de 2021 17
Tabela 6 – Capacidade de Arrecadação per capita em 2021 18
Tabela 7 – Comparativo da capacidade de arrecadação per capta em relação aos outros municípios sob a jurisdicção do TCE/RJ, em 2020 18
Tabela 8 – Execução Orçamentária da despesa em 2021 19
Tabela 9 - Resultado orçamentário em 2021 20
Tabela 10 - Resultado financeiro em 2021 21
Tabela 11 - Evolução do resultado financeiro em relação ao exercício anterior 21
Tabela 12 - Balanço Patrimonial Consolidado 22
Tabela 13 - Resultado Patrimonial 23
Tabela 14 - Situação Patrimonial 23
Tabela 15 - Atendimento das metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias 25
Tabela 16 - Evolução da Receita Corrente Líquida 26
Tabela 17 - Evolução percentual das Despesas com Pessoal 26
Tabela 18 - Evolução da Dívida Consolidada 28
Tabela 19 - Despesas com educação 29
Tabela 20 - Receitas resultantes de impostos e transferências legais 31
Tabela 21 - Apuração da aplicação mínima de 25% em despesas com educação conforme previsão constitucional. 32
Tabela 22 - Relação da despesa realizada por quantidade de alunos (exercício anterior) 33
Tabela 23 - Resultado do IDEB - 2019 34
Tabela 24 - Receitas do FUNDEB em 2021 36
Tabela 25 - Resultado das Transferências do FUNDEB 37
Tabela 26 - Despesas com FUNDEB 37
Tabela 27 - Pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica 39
Tabela 28 - Cálculo das despesas empenhadas com recursos do Fundeb 41
Tabela 29 - Resultado financeiro do FUNDEB 42
Tabela 30 - Despesas com saúde em 2021 (Empenhada, Liquidada e Paga) 43
Tabela 31 - Apuração das despesas com saúde no exercício de 2021, para fins de verificação do limite constitucional 45

Tabela 32 - Apuração do limite constitucional em despesas com saúde (percentual mínimo de 15% das receitas de impostos e de transferências de impostos) 47
Tabela 33 - Resultado Previdenciário 49
Tabela 34 – Contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal 50
Tabela 35 – Demonstrativo referente aos termos de parcelamento junto ao RPPS 50
Tabela 36 - Contribuições Previdenciárias (Servidor e Patronal) 51
Tabela 37 – Valor Limite para fins de repasse ao Poder Legislativo Municipal 55
Tabela 38 - Repasse recebido pelo Poder Legislativo 55
Tabela 39 - Receita de Royalties 56
Tabela 40 - Despesas custeadas com Royalties 57
Tabela 41 – Apuração das despesas com pessoal custeadas com Royalties considerando as exceções previstas na legislação 58
Tabela 42 - Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal 58
Tabela 43 - Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal não aplicados em exercícios anteriores 59
Tabela 44 - Monitoramento das Determinações e Recomendações 63
Tabela 45 - Resultado das auditorias governamentais internas 64

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. Dados Socioeconômicos 10

2. Estrutura do município 11

3. Gestão Orçamentária 12
3.1 Instrumentos de Planejamento 12
3.2 Orçamento 2021 13
3.3 Alterações Orçamentárias 13
3.3.1 Autorizados pela LOA 13
3.3.2 Autorizados por Lei Específica 15
3.3.3 Resumo das Alterações Orçamentárias 15
3.3.4 Análise das Fontes de Recurso 15
3.4 Receita 17
3.5 Despesa 18
3.5.1 Cancelamento de Restos a Pagar - Processado 19
3.6 Resultado Orçamentário 20

4. Gestão Financeira e Patrimonial 20
4.1 Resultado Financeiro 21
4.2 Balanço Patrimonial 22
4.2.1 Resultado Patrimonial 23
4.2.2 Situação Patrimonial Líquida 23

5. Gestão Fiscal 24
5.1 Demonstrativos Fiscais (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal) 24
5.2 Metas Fiscais 24
5.3 Receita Corrente Líquida 26
5.4 Despesa com Pessoal 26
5.5 Dívida Pública 28
5.6 Outros Limites: Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos 28

6. Limites Constitucionais e Legais 29
6.1 Gastos com Educação 29
6.1.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 30
6.1.2 Outros assuntos pertinentes a Educação 34
6.2 Fundeb 34
6.2.1 Gastos com Fundeb 37
6.2.2 Utilização dos recursos do Fundeb 38
6.2.3 Outros tópicos relevantes pertinentes ao FUNDEB 42
6.3 Gastos com Saúde 43
6.3.1. Ações e serviços públicos de saúde - ASPS 44
6.3.2 Outros tópicos relevantes pertinentes a Saúde 48

7. Previdência 48
7.1 Contribuições Previdenciárias 49

7.1.1 Regime Próprio de Previdência Social 49
7.1.2 Quanto ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS 50
7.2 Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP 51
7.3 Avaliação Atuarial 52
7.4 Emenda Constitucional n° 103/2019 53

8. Repasse ao Poder Legislativo 54
8.1 Verificação do valor repassado (Artigo 29-A, § 2º, inciso I) 55
8.2 Verificação do cumprimento do Orçamento Final (Artigo 29-A, § 2º, inciso III) 56

9. Royalties 56
9.1 Royalties e Participação Especial da Lei Federal n° 12.858/13 58
9.1.1 Recursos Recebidos conforme Lei Federal n° 13.885/19 (Cessão Onerosa) 61

10. Demais aspectos relevantes 62
10.1 Controle Interno 62
10.2 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM 63
10.3 Auditoria sobre a Gestão 64
10.4 Editais 66
10.5 Concessões 66

11. Conclusão 67

PROCESSO: TCE-RJ Nº 210.404-8/2022

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE NILÓPOLIS

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2021

RESPONSÁVEL: SR. ABRAÃO DAVID NETO

EMENTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE NILÓPOLIS. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2021. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. ARQUIVAMENTO.

Versam os autos sobre a prestação de contas de governo do Chefe do Poder Executivo do Município de **Nilópolis**, referente ao **exercício de 2021**, sob a responsabilidade do **Senhor Abraão David Neto** – Prefeito Municipal, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme o disposto nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 13/04/2022, encaminhada de forma tempestiva, conforme Deliberação TCE-RJ nº 285/18, a qual dispões que as contas serão encaminhadas no prazo de 60 dias a contar da abertura da sessão legislativa.

O i. Corpo Instrutivo, após análise da documentação encaminhada, sugeriu: i) a emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, pela Câmara Municipal, em face da identificação de 2 **IRREGULARIDADES** e 7 **IMPROPRIEDADES**, as quais originaram a elaboração de 10 **DETERMINAÇÕES**; ii) **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo Controle Interno; iii) **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Nilópolis; e iv) **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público.

Em sua análise, o d. Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Geral Henrique Cunha de Lima, posiciona-se parcialmente de acordo com o i. Corpo Instrutivo no que tange aos encaminhamentos sugeridos, corroborando com as irregularidades e impropriedades apontadas pela Instância Técnica, conforme peça eletrônica nº 167, , sugerindo a emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo.

Todavia, consoante disposto no art. 45, § 1º, do RITCERJ e em observação ao princípio do contraditório e da ampla defesa, chamei o responsável aos autos, em decisão monocrática proferida em 09.09.22, para que, antes da emissão do parecer prévio conclusivo por esta Corte de Contas, apresentasse manifestação escrita, podendo instruí-la com documentos para fundar as alegações, se assim entendesse necessário, incluindo, se for o caso, as ações adotadas e respectivos efeitos, acerca das **IRREGULARIDADES e IMPROPRIEDADES** apontadas.

Ato contínuo foi expedido o Ofício PRS/SSE/CGC 24783/2022, (peça 171), o qual foi recebido em 19.09.22, (peça 172), consoante o disposto na Deliberação TCE-RJ nº 306/20 (SICODI).

Através do DOC TCE-RJ nº 21.886-3/22 (peças 174 a 198), o responsável se manifestou nos autos encaminhando documentos e esclarecimentos acerca das irregularidades e impropriedades indicadas pela mencionada decisão monocrática.

Após análise empreendida, o i. Corpo Instrutivo (peça 202) sugeriu: i) Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município com 5 **RESSALVAS**, as quais originaram a elaboração de 5 **DETERMINAÇÕES**; ii) **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo Controle Interno; iii) **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Nilópolis.

Em sua análise, o d. Ministério Público de Contas, representado pelo Exmo. Procurador-Geral Henrique Cunha de Lima, posiciona-se parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo, por entender necessário incluir proposta de alerta a fim de que o gestor comprove a aplicação do saldo remanescente dos recursos de royalties na saúde na próxima prestação de contas de governo, (peça 205), sugerindo a emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo.

Consoante previsão constante no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Eis o relatório.

Dentre as competências constitucionais estabelecidas para as Cortes de Contas Estaduais destaco aquela relativa à apreciação da prestação de contas de governo, que deve ser apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, com vistas a emissão de parecer prévio conclusivo a ser encaminhado ao Legislativo Municipal para que se proceda o devido julgamento.

Destaque-se que o parecer prévio em epígrafe apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, conforme dispõe o mandamento constitucional contido no § 2º do artigo 31 da Carta Magna.

As análises empreendidas nessa natureza de processo buscaram avaliar aspectos relativos à gestão dos recursos públicos sob a ótica orçamentária, financeira e patrimonial, com

enfoque na gestão fiscal, em face dos limites previstos na Lei de responsabilidade Fiscal, destacando acompanhamento do endividamento, dos gastos com pessoal e da situação previdenciária, bem como do cumprimento dos limites constitucionais que ensejam em gastos obrigatórios, mormente aqueles previstos para a saúde e educação como funções de governo.

A complexidade das apurações realizadas com base nos documentos contábeis, e extra contábeis encaminhados pelo responsável, demonstram a necessidade de facilitar o entendimento e interpretação dos resultados obtidos com vistas ao estímulo do controle social, que se traduz em vertente imprescindível ao acompanhamento das ações governamentais, em busca do seu viés mais eficiente.

Nesse sentido envidei esforços para, além das demonstrações contábeis, apresentar os resultados apurados de modo a facilitar o entendimento do público em geral, conforme estrutura de tópicos a seguir apresentada.

1. Dados Socioeconômicos

Nilópolis pertence a Baixada Fluminense, na região metropolitana do estado. Demonstra-se a seguir, os principais dados e indicadores de Nilópolis[1], visando apresentar o contexto socioeconômico do município.

1.1 Dados populacionais

- ✓ População estimada [2021] = 162.893 pessoas
- ✓ População no último censo [2010] = 157.425 pessoas (na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 20 de 92);
- ✓ Densidade demográfica [2010] = 8.117,62 hab/km² (na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 2 de 92);

1.2 Território

- ✓ Área da unidade territorial [2021] = 19,393 km² (na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 92 de 92);

[1] https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/nilopolis/panorama acesso em 26.10.22.

1.3 Educação

- ✓ IDEB - Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2021] = 5,2 (na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 63 de 92);
- ✓ IDEB - Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2021] = 4,4 (na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 72 de 92);
- ✓ Matrículas no ensino fundamental [2021] = 17.224 matrículas
- ✓ Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021] = 74 escolas

1.4 Saúde

- ✓ Estabelecimentos de Saúde SUS [2009] = 21 estabelecimentos

1.5 Trabalho e Rendimento

- ✓ Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2020] = 1,6 salários-mínimos (na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 83 de 92);
- ✓ Pessoal ocupado [2020] = 19.294 pessoas (na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 26 de 92).

1.6 Economia

- ✓ O Produto Interno Bruto - PIB mede a atividade econômica mediante a soma de todos os bens e serviços finais produzidos. O PIB per capita do município em 2019 foi de R$17.875,04. Na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 82 de 92;
- ✓ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, indicando o maior o desenvolvimento humano quanto mais próximo de 1. O IDHM do município em 2010 foi de 0,753. Na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 9 de 92;
- ✓ O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O índice varia de 0 a 1, indicando menor desigualdade no município quanto menor for o valor numérico do índice. No município o Índice de Gini foi de 0,40. Na comparação com os outros municípios do estado ocupa a posição 66 de 92.

2. Estrutura do município

Segundo informações fornecidas pelo jurisdicionado (peça 198), a administração municipal de Nilópolis está organizada da seguinte forma:

Tabela 1 - Organização do município

Órgão
Prefeitura Municipal
Câmara Municipal
Fundo Municipal de Assistência Social de Nilópolis
Fundo Municipal da Criança e Adolescente de Nilópolis
Fundo Municipal de Saúde de Nilópolis
Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nilópolis

3. Gestão Orçamentária

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais dados sobre a gestão orçamentária do município referente ao exercício de 2021. A análise da gestão orçamentária envolve os seguintes aspectos: apresentação dos instrumentos de planejamento, apresentação do orçamento, das alterações orçamentárias, bem como da demonstração da apuração do resultado orçamentário e do cancelamento dos Restos a Pagar.

3.1 Instrumentos de Planejamento

O modelo orçamentário brasileiro de gestão dos recursos públicos compõe-se de 3 instrumentos de planejamento, a saber:

- O Plano Plurianual Plurianual - PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. No processo de planejamento, o PPA tem por função ditar os rumos das políticas públicas, estabelecendo os investimentos prioritários e os programas de governo;

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO tem como objetivo primordial fixar os parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, estabelecendo suas metas e prioridades de acordo com a realidade fiscal do ente;

- A Lei Orçamentária Anual - LOA, que configura o orçamento propriamente dito, é um instrumento elaborado em cada exercício que prevê a arrecadação das receitas e a fixação das despesas, discriminando a utilização dos recursos, a especificação dos gastos e os investimentos priorizados. Tem por finalidade a concretização dos objetivos e metas estabelecidos, devendo estar compatível com o PPA, com a LDO e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esses instrumentos, previstos no artigo 165 da Constituição Federal, devem ser elaborados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, para o exercício de 2021, o município de Nilópolis elaborou tais instrumentos os quais foram materializados através das seguintes Leis Municipais:

- Plano plurianual – PPA 2018 a 2021 - Lei Municipal n.º 6.555, de 13.11.17;
- Lei de diretrizes orçamentárias – LDO 2021 - Lei Municipal n.º 6.617, de 26.06.20; e
- Lei Orçamentária Anual – LOA 2021 - Lei Municipal n.º 6.623, de 04.02.21.

3.2 Orçamento 2021

O Orçamento de Nilópolis para o exercício financeiro de 2021, aprovado pela Lei Municipal n.º 6.623/21, estimou a receita e fixou a despesa no valor de **R$418.511.627,57**.

3.3 Alterações Orçamentárias

Durante o exercício de 2021, por ser dinâmico, flexível e contínuo, o orçamento pode sofrer ajustes, mediante créditos adicionais, visando atender aos objetivos traçados pelo governo. De acordo com art. 40 da Lei Federal nº 4320/64, os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas (créditos adicionais especiais) ou insuficientemente (créditos adicionais suplementares) dotadas na Lei de Orçamento e são classificadas conforme art. 41, da mesma Lei, conforme a seguir transcrito:

> Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:
> I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
> II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
> III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

3.3.1 Autorizados pela LOA

De acordo com o artigo 7º da LOA de Nilópolis, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos adicionais suplementares **até o limite de 45%** do total da despesa fixada, ou seja, **R$188.330.232,41**.

A Lei Orçamentária, no artigo 8º, prevê exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares, destacando que o limite autorizado não será onerado quando o crédito suplementar se destinar a atender: **a)** 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; **b)** pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais, amortização, juros e encargos da dívida; **c)** incorporações de saldos financeiros apurados em 31.12.20 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; **d)** 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 2° do art. 198 da Constituição Federal, respectivamente; e **e)** créditos adicionais suplementares, decorrentes de leis municipais específicas aprovadas no exercício.

As alterações orçamentárias realizadas no orçamento de 2021, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, podem ser resumidas da seguinte forma:

Tabela 2 - Alterações Orçamentárias, referentes ao exercício de 2021, autorizadas pela LOA

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	**Fonte de recursos**	Anulação	160.815.770,48
		Excesso - Outros	24.500.444,82
		Superávit	7.666.480,46
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			**192.982.695,76**
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			32.166.925,28
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			**160.815.770,48**
(D) Limite autorizado na LOA			188.330.232,41
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			**0,00**

Fonte: Peça 4 Leis dos Orçamentos Anuais e Peça 198 Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado, fls. 13/23.

Nota: Os créditos adicionais suplementares que tiveram como fonte de recursos o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, foram considerados exceções do percentual de autorização fixado no art.7º da LOA, uma vez que representa exceção expressa ao limite.

Do quadro anterior, concluo que abertura de créditos adicionais suplementares **observou o limite** estabelecido na LOA, seguindo, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal e atendendo o princípio da razoabilidade.

3.3.2 Autorizados por Lei Específica

No que concerne aos Créditos Adicionais em face de autorização em leis específicas, verifica-se que não houve abertura no exercício de 2021.

3.3.3 Resumo das Alterações Orçamentárias

Durante o exercício ocorreram alterações orçamentárias decorrentes da abertura de créditos adicionais resultando um orçamento final de **R$450.678.552,85,** representando acréscimo de 7,69% do orçamento inicial, conforme demostra-se a seguir:

Tabela 3 - Orçamento final apurado, referente ao exercício de 2021

Descrição		Valor (R$)
(A) **Orçamento inicial**		**418.511.627,57**
(B) **Alterações:**		192.982.695,76
Créditos extraordinários	0,00	
Créditos suplementares	192.982.695,76	
Créditos especiais	0,00	
(C) **Anulações de dotações**		160.815.770,48
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)		**450.678.552,85**
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64		450.678.552,85
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)		**0,00**

Fonte: Peça 198 Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado e Peça 14 Anexo 11 Consolidado.

3.3.4 Análise das Fontes de Recurso

A análise da fonte de recurso tem como objetivo verificar se os créditos adicionais abertos, autorizados pela LOA ou por lei específica, possuem a indicação da fonte de recurso, bem como a existência de recurso disponível, conforme preceitua o inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, de modo a verificar a preservação do equilíbrio orçamentário do exercício.

Neste sentido, observa-se que as decisões plenárias desta Corte de Contas, proferidas em processos de prestação de contas de governo para fins de emissão de parecer prévio [2] não se restringem a análise da existência do recurso quando da abertura do crédito adicional, sendo considerado também o valor da economia orçamentária apurada no Balanço Orçamentário ao final do exercício. Sendo assim, a análise se destina a verificar, inicialmente, se as receitas orçamentárias arrecadadas somadas ao superávit financeiro do exercício anterior foram suficientes para suportar as despesas empenhadas e o aporte ao Instituto de Previdência municipal.

Em caso positivo, ou seja, preservado o equilíbrio orçamentário do exercício, torna prescindível a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos. Por outro lado, caso tenha encerrado o exercício com desequilíbrio orçamentário, torna-se necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, a fim de verificar se a abertura de crédito teve o devido suporte financeiro.

Considerando que ao final do exercício, o município de Nilópolis **preservou o equilíbrio orçamentário**, entendo não ser necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 4 - Resultado apurado no exercício de 2021 (exceto RPPS)

Natureza	Valor - R$
I - Superávit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	452.388.173,20
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	**452.388.173,20**
IV - Despesas empenhadas	340.528.507,25
V - Aporte financeiro (extra orçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	**340.528.507,25**
VII - Resultado alcançado (III-VI)	**111.859.665,95**

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, Processo TCE-RJ n.º 209.333-2/2021, Peça 13 Anexo 10 Consolidado, Peça 14 Anexo 11 Consolidado, Peça 138 Balanço Orçamentário – Órgão da Previdência e Peça 51 Balanço Financeiro – Órgão da Previdência.

Nota 1: superávit do exercício anterior consolidado excluídos os resultados do RPPS e Legislativo. Como ocorreu déficit foi considerado o valor zerado. Ressalta-se que o Corpo Instrutivo registrou um superávit, uma vez que excluiu indevidamente o resultado de convênio.

Nota 2: no resultado alcançado são consideradas as receitas arrecadadas e despesas empenhadas (excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, no montante de: Receita R$63.720.893,62 e Despesa R$61.491.295,51), bem como os repasses financeiros (extra orçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de déficit financeiro.

[2] À título de exemplificação temos a manifestação proferida em decisão plenária nos autos do processo TCE nº 213.992-9/15

3.4 Receita

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 9ª Edição, a arrecadação de receita é a etapa na qual há "a entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes ou devedores, por meio dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelo ente", ou seja, atividade inerente ao município como Poder Público de forma a obtenção de fonte de recursos para ofertar bens e serviços públicos a sua população.

A receita pode ser **corrente** (somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender às despesas classificáveis em despesas correntes) ou **de capital** (somatório das provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender às despesas classificáveis em Despesas de Capital).

A receita arrecadada no exercício foi de **R$516.109.066,82**, superando a receita prevista na LOA, de R$418.511.627,57, em 23,32%, conforme destacado a seguir:

Tabela 5 - Arrecadação referente ao exercício de 2021

Natureza	Previsão Inicial	Arrecadação
Receitas correntes	352.416.953,83	461.240.802,04
Receitas de capital	20.503.844,74	4.259.036,91
Receita intraorçamentária	45.590.829,00	50.609.227,87
Total	**418.511.627,57**	**516.109.066,82**

Fonte: Peça 13 – 10.04. Anexo 10 consolidado

O comportamento das receitas diretamente arrecadadas, oriundas do poder de tributar do município, foi de R$71.675.562,36 (referentes a impostos, taxas, contribuição de melhoria e COSIP – e respectivos adicionais), representando 15,99% em relação a receita corrente realizada em 2021, excluídas as da unidade gestora responsável pelo RPPS.

Considerando a receita corrente, excluído o RPPS, bem como a população estimada no exercício de 2021, verifico que a capacidade de arrecadação per capita foi de R$2.751,06, conforme a seguir demonstrado:

Tabela 6 – Capacidade de Arrecadação per capita referente ao exercício de 2021

Receita corrente excluído o RPPS (A)	N.º de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
448.129.136,29	162.893	**2.751,06**

Fonte: Informação da coluna (B) obtida em https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/nilopolis/panorama acesso em 24.10.22.

Em comparação com 91 municípios fluminenses sob a jurisdição desta Corte, verifico que o município de Nilópolis está **abaixo** da média dos mesmos, conforme apresentado a seguir:

Tabela 7 – Comparativo da capacidade de arrecadação per capta em relação aos outros municípios sob a jurisdição do TCE/RJ, em 2020

Município Valor	Média dos 91 municípios	Valor da maior arrecadação	Valor da menor arrecadação	Posição em relação aos 91 municípios
1.769,36	4.752,19	15.272,23	1.316,42	88ª

Fonte: Informação CSC-Municipal – Peça 164

3.5 Despesa

A despesa pública é a aplicação do dinheiro arrecadado para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para a realização de investimentos, ambos autorizados pelo governo na Lei Orçamentária. Constitui-se em duas grandes categorias: correntes (gastos para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral. Não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital) e capital (gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços, contribuindo diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital).

Na seara da execução da despesa assume relevância a gestão orçamentária, a partir da qual passo a verificar a ocorrência de economia orçamentária, ou seja, quando as despesas

empenhadas no exercício são inferiores à dotação atualizada. Tal continência demonstra um esforço do gestor no sentido de reduzir o gasto público.

No quadro abaixo demonstra-se a execução orçamentária da despesa de Nilópolis, que resultou em **economia orçamentária de R$48.658.750,09**:

Tabela 8 – Execução Orçamentária da despesa referente ao exercício de 2021

Natureza	Inicial (A)	Atualizada (B)	Empenhada (C)	Liquidada (D)	Paga (E)	Economia Orçamentária (B-C)
Despesas Correntes	**366.718.525,22**	**406.074.079,35**	**369.017.618,18**	**352.036.199,03**	**351.123.283,33**	**37.056.461,17**
Pessoal e Encargos sociais	180.212.793,48	215.892.366,05	209.552.108,86	209.198826,66	208.739.909,52	6.340.257,19
Juros e Encargos da Dívida	2.710.407,30	13.310.407,30	12.688.948,78	12.670.718,53	12.670.718,53	621.458,52
Outras Despesas Correntes	183.795.324,44	176.871.306,00	146.776.560,54	130.166.653,84	129.712.655,28	30.094.745,46
Despesas de Capital	**51.793.102,35**	**44.604.473,50**	**33.002.184,58**	**29.395.653,00**	**29.390.573,76**	**11.602.288,92**
Investimentos	37.779.857,63	21.917.228,78	10.927.104,89	7.842.740,45	7.842.740,45	10.990.123,89
Inversões Financeiras	-	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	14.013.244,72	22.687.244,72	22.075.079,69	21.552.912,55	21.547.833,31	612.165,03
Total das despesas	**418.511.627,57**	**450.678.552,85**	**402.019.802,76**	**381.431.852,03**	**380.513.857,09**	**48.658.750,09**

Fonte: Peça 15. Balanço Orçamentário Consolidado

3.5.1 Cancelamento de Restos a Pagar - Processado

Os Restos a Pagar são as despesas empenhadas que não foram pagas até o encerramento do exercício, podendo ser classificados como processados (ocorreu o estágio de liquidação da despesa) e não processados (despesa se encontra pendente de liquidação).

Com relação aos Restos a Pagar Processados, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, ou seja, o bem foi fornecido ou o serviço foi prestado, não é possível, a princípio, efetuar o cancelamento da obrigação, uma vez que direito adquirido do recebimento pelo credor foi efetivado, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Conforme Balanço Orçamentário Consolidado (peça 15) **não** houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados no exercício de 2021.

3.6 Resultado Orçamentário

O Resultado Orçamentário representa a diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas no exercício, podendo gerar um superávit ou um déficit orçamentário.

É meritório registrar a análise conjunta das informações de **economia orçamentária** e de **resultado orçamentário**, uma vez que a primeira evidencia uma gestão diligente no sentido de indicar que se gastou menos que o orçamento previsto e a segunda demonstra, além de reforçar a hipótese de regularidade orçamentária, um indicativo revelador de saúde orçamentária na direção de mostrar que o ente gastou menos do que arrecadou.

A análise da execução orçamentária do exercício apresenta resultado **superavitário**, já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme apresentado no quadro a seguir:

Tabela 9 - Resultado orçamentário referente ao exercício de 2021

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	516.109.066,82	63.720.893,62	452.388.173,20
Despesas Realizadas	402.019.802,76	61.491.295,51	340.528.507,25
Superávit Orçamentário	**114.089.264,06**	**2.229.598,11**	**111.859.665,95**

Fonte: Peça 15. Balanço Orçamentário Consolidado e Peça 138 Balanço Orçamentário – Órgão da Previdência

4. Gestão Financeira e Patrimonial

A análise compreendida neste capítulo consiste em apresentar os principais dados sobre a gestão da situação financeira e patrimonial do município referentes ao exercício, uma vez que as informações geradas pela análise das demonstrações contábeis do setor público são importantes instrumentos para apresentar os resultados governamentais auferidos no exercício de 2021.

4.1 Resultado Financeiro

O superávit ou déficit financeiro apurado no exercício será obtido pela diferença entre o ativo e passivo financeiros, representando a diferença entre os ingressos recebidos e os desembolsos efetuados.

Com base no quadro a seguir, verifica-se que a administração municipal apresentou, **superávit financeiro de R$123.751.364,93**, concluindo que o município alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Tabela 10 - Resultado financeiro referente ao exercício de 2021

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	**Consolidado (A)**	**Regime Próprio de Previdência (B)**	**Câmara Municipal (C)**	**Valor considerado (D) = (A-B-C)**
Ativo financeiro	192.763.243,62	12.633.120,33	106.637,79	180.023.485,50
Passivo financeiro	56.888.079,65	511.097,41	104.861,67	56.272.120,57
Superávit Financeiro	**135.875.163,97**	**12.122.022,92**	**1.776,12**	**123.751.364,93**

Fonte: Peça 136 Balanço Patrimonial Consolidado, Peça 32 Balanço Patrimonial – Câmara Municipal e Peça 52 Balanço Patrimonial - Órgão de Previdência.

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

Nota 2: no último ano do mandato serão considerados na apuração do superávit/déficit financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012, 2016 e 2020.

Destaca-se que o exercício de 2021 é o primeiro ano da gestão do atual prefeito e que o gestor recebeu a administração municipal com um superávit financeiro de R$3.451.521,82.

Tabela 11 - Evolução do resultado financeiro em relação ao exercício anterior (2020)

Gestão anterior	Gestão atual
2020	**2021**
3.451.521,82	**123.751.364,93**

Fonte: Prestação de Contas de do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 209.333-2/2021.

Ressalta-se que o equilíbrio das contas públicas previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, é empreendido no decurso do mandato, e que, caso se apresente *déficits*, o gestor deve

ser alertado para que se enquadre, até o término de seu mandato, em face da possibilidade de pronunciamento, por parte deste Tribunal, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das suas contas, pelo descumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Por se tratar do primeiro ano da legislatura, entendo oportuno que se promova Comunicação ao atual Prefeito informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF, deliberada pelo E. Plenário desta Corte nos autos do processo de prestação de contas de governo estadual, referente ao exercício de 2018 (Processo TCERJ 101.949-1/2019), passando a considerar as disponibilidades de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Tal metodologia será implementada na análise das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, conforme elucidado detalhadamente no processo de prestação de contas do exercício de 2020 (Processo TCE-RJ n.º 209.333-2/21). Nesse sentido o assunto será alvo de alerta na conclusão deste parecer **(item III.a do encaminhamento).**

4.2 Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público. O município em análise apresentou o seguinte Balanço Patrimonial Consolidado referente ao exercício:

Tabela 12 - Balanço Patrimonial Consolidado referente ao exercício de 2021

Ativo		Passivo	
Especificação	**Exercício atual**	**Especificação**	**Exercício atual**
Ativo circulante	**242.444.497,02**	**Passivo circulante**	**13.289.931,44**
Ativo não circulante	**544.705.622,94**	**Passivo não circulante**	**732.446.740,05**
Ativo Realizável a Longo Prazo	420.220.144,41		
Investimentos	-	**Patrimônio líquido**	
Imobilizado	111.398.496,05	**Total do PL**	**41.413.448,47**
Intangível	13.086.982,48		
Total geral	**787.150.119,96**	**Total geral**	**787.150.119,96**
Ativo financeiro	192.763.243,62	**Passivo financeiro**	56.888.079,65
Ativo permanente	594.386.876,34	**Passivo permanente**	732.446.740,05
Saldo patrimonial			**-2.184.699,74**

Fonte: Peça 136 Balanço Patrimonial Consolidado

4.2.1 Resultado Patrimonial

O resultado patrimonial do exercício pode ser assim demonstrado:

Tabela 13 - Resultado Patrimonial referente ao exercício de 2021

Descrição	Valor - R$
Variações patrimoniais aumentativas	590.142.269,44
Variações patrimoniais diminutivas	518.975.112,79
Resultado patrimonial de 2021 – Superávit	**71.167.156,65**

Fonte: Peça 19. Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada

4.2.2 Situação Patrimonial Líquida

A tabela a seguir demonstra a situação patrimonial líquida apurada no exercício:

Tabela 14 - Situação Patrimonial referente ao exercício de 2021

Descrição	Valor - R$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial do exercício anterior)	-29.758.422,79
Resultado patrimonial do exercício– Superávit/Déficit	71.167.156,65
(+) Ajustes de exercícios anteriores	4.714,61
Patrimônio líquido – exercício de 2021	**41.413.448,47**
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	41.413.448,47
Diferença	**0,00**

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 209.333-2/2021, quadro anterior e Peça 18 Balanço Patrimonial Consolidado

5. Gestão Fiscal

A Lei Complementar Federal n.º 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. São conjuntos de normas para os administradores públicos, relacionadas a restrições orçamentárias e metas fiscais, visando melhorar a administração e garantir o equilíbrio das contas públicas. A Lei estabelece limites para as despesas com pessoal, dívida pública e outros, e ainda determina que sejam criadas metas fiscais.

5.1 Demonstrativos Fiscais (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal)

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO é publicado bimestralmente, apresentando dados sobre a execução orçamentária da receita e da despesa e informações fiscais. Permite compreender a situação fiscal do município e acompanhar o desempenho das ações governamentais estabelecidas na LDO e na LOA. Já o Relatório de Gestão Fiscal – RGF é publicado quadrimestralmente, apresentando os demonstrativos de controle e monitoramento do cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF.

Em consulta ao SCAP, verifica-se que foram encaminhados ao Tribunal **todos** os relatórios de RREO e RGF, conforme disposto na Deliberação nº 265/2016.

5.2 Metas Fiscais

As metas fiscais são estabelecidas na LDO, conforme previsão do artigo 9º da LRF, e definem os resultados anuais, em valores correntes e constantes, a serem alcançados para as

variáveis fiscais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, além do montante da dívida pública.

O resultado nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício. O resultado primário é obtido através do confronto de receitas e despesas primárias no exercício, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas. Os *superávit*s primários contribuem para a redução da dívida líquida. Em contrapartida, os *déficits* primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários (despesas não financeiras) que ultrapassam as receitas primárias (receitas não financeiras).

Com objetivo de garantir o equilíbrio fiscal, as metas fiscais são apresentadas para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

As metas definidas na LDO do município de Nilópolis para o exercício de 2021 e os resultados alcançados estão demonstrados no quadro a seguir:

Tabela 15 - Atendimento das metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2021

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	445.836.625,30	516.109.066,82	
Despesas	445.836.625,30	402.019.802,76	
Resultado primário	-8.516.790,00	116.928.386,60	**Atendido**
Resultado nominal	9.000.000,00	121.098.888,50	**Atendido**
Dívida consolidada líquida	22.927.285,00	-39.600.076,60	**Atendido**

Fonte: Peça 131 Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO, Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre – Processo TCE-RJ nº 202.530-5/22 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 202.529-6/22.

Nota: o valor da despesa empenha registrado no Anexo 1 do RREO (R$402.023.258,40) diverge dos valores apresentados nos Demonstrativos Contábeis (R$402.019.802,76), contudo considero que a diferença é imaterial.

A LRF, também estabelece, no § 4º do artigo 9º, que o Poder Executivo avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, no final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

Verifica-se na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (peça 92 a 97) que as audiências públicas foram realizadas no período estabelecido da LRF.

5.3 Receita Corrente Líquida

Segundo a LRF, a Receita Corrente Líquida – RCL municipal é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira. A RCL indica os recursos disponíveis para fazer frente as despesas e serve como base de cálculo para apuração dos limites previstos na LRF.

Demonstra-se, a seguir, os valores da RCL referentes aos períodos de apuração dos limites:

Tabela 16 - Evolução da Receita Corrente Líquida

Descrição	2020	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R$	315.549.310,31	326.529.828,50	420.301.938,60	448.535.090,20

Fonte: Processos TCE-RJ nºs 202.860-6/2021, 216.986-6/2021, 240.942-4/2021 e 202.529-6/2022 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

5.4 Despesa com Pessoal

O Demonstrativo de despesa com pessoal evidencia o somatório dos gastos com ativos, inativos e pensionistas, visando observar os limites estabelecidos na LRF, em consonância com o art. 169 da Constituição Federal.

Transcreve-se a seguir, os dados referentes a despesa total com pessoal e o percentual sobre a RCL:

Tabela 17 - Evolução percentual das Despesas com Pessoal

Descrição	2020	2021

	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	43,56%	52,63%	165.694.463,62	52,51%	165.875.657,93	50,80%	161.483.194,82	38,42%	165.599.971,68	36,92%

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 209.333-2/2021 e Processos TCE-RJ nºs 216.986-6/2021, 240.942-4/2021 e 202.529-6/2022 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Observa-se que o Poder Executivo **respeitou o limite** das despesas com pessoal estabelecido na alínea "b", inciso III, artigo 20, da LRF (54% da RCL) para o exercício em análise.

Cumpre registrar que a queda acentuada do percentual de comprometimento da receita corrente líquida em despesas com pessoal do Poder Executivo, do 1º quadrimestre de 2021 (50,80%) para o 2º quadrimestre de 2021 (38,42%) deve-se ao incremento da Receita Corrente Líquida, principalmente, pelo recebimento dos recursos provenientes da concessão de distribuição de água e esgotamento sanitário, outrora sob a responsabilidade da CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro, no montante R$81.825.305,79 ,conforme registrado Anexo 10 consolidado (peça 13).

Ressalta-se que o efeito do recebimento da receita de caráter extraordinário terá repercussão até o 3º quadrimestre de 2022, uma vez que a receita corrente líquida é apurada somando as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores. No 1º quadrimestre de 2023 haverá o retorno da RCL aos padrões de arrecadação do município. Assim, é importante que o gestor atente para que este fato não promova desequilíbrio das contas públicas.

Destaco que o d. Ministério Público de Contas, apesar de concordar, se manifestou no sentido de que o Corpo Instrutivo não considerou em sua análise se o jurisdicionado apurou a despesa com pessoal em conformidade com as regras explicitadas na Lei Complementar nº 178/2021. Todavia, entendo que o Corpo Técnico considerou em sua análise, não apenas a os requisitos constantes da aludida Lei Complementar, como também da Lei de Responsabilidade Fiscal, motivo pelo qual considero ultrapassada a questão em comento. Ressalto, ainda, que nos processos que suportam o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, referentes ao exercício de 2021,

(Processos TCE-RJ nos 216.986-6/2021, 240.942-4/2021 e 202.529-6/2022) tal matéria foi adequadamente tratada.

5.5 Dívida Pública

A dívida pública refere-se às obrigações para com terceiros decorrentes de financiamentos para viabilizar investimentos e programas sociais durante período de *déficit* (quando os impostos e demais receitas não são suficientes para cobrir as despesas). A dívida pública consolidada, segundo LRF, é o montante total das obrigações financeiras do ente, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses e estarão sujeitos aos limites estabelecidos pelo Senado Federal.

Conforme demonstrado no quadro a seguir, o limite **foi respeitado** conforme previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL:

Tabela 18 - Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2020	2021		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	26.153.836,10	58.291.313,00	55.566.483,20	133.759.847,60
Valor da dívida consolidada líquida	-74.159.678,20	-34.116.763,60	-125.522.890,60	-39.600.076,60
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-23,50%	-10,45%	-29,86%	-8,83%

Fonte: Processo TCE-RJ nº 202.529-6/2022– Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício.

5.6 Outros Limites: Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos

Constata-se na Declaração de Inexistência das Operações de Créditos, que não foram contratadas operações de crédito interna ou externa (inclusive por antecipação de receita orçamentária – ARO), nem foram concedidas garantias em operações de crédito internas ou externas conforme Processo TCE-RJ nº 202.529-6/2022 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021 e da declaração encaminhada (Peça 91)

Com relação a alienações de ativos, constata-se a ausência de alienações de ativos no exercício, conforme Processo TCE-RJ nº 202.530-5/22 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2021.

6. Limites Constitucionais e Legais

O presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira, referente ao exercício de 2021, no que tange ao cumprimento dos limites constitucionais e legais, estabelecidos no ordenamento jurídico vigente, relativos aos gastos com Educação, Fundeb, Saúde e na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

6.1 Gastos com Educação

De acordo com os artigos 6º e 212 a Constituição Federal estabelece a Educação como direito social, definindo que a União, estados e municípios se organizarão, em regime de colaboração o sistema educacional brasileiro, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório, cabendo aos municípios atuar, prioritariamente, na educação fundamental e infantil.

Com relação ao gasto total com Educação, verifica-se que o município de Nilópolis empenhou R$91.044.610,82 no exercício de 2021, e que enviou a totalidade desses dados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis (Peça 156 – Relatório Analítico da Educação).

Tabela 19 - Despesas com educação referentes ao exercício de 2021

Empenhada	Liquidada	Paga
91.044.610,82	88.001.825,33	87.959.128,38

Fonte: Peça 156 – Relatório Analítico da Educação

6.1.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Municípios devem aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos e transferências de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

As ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos, para alcançar esses objetivos há a necessidade de vinculação dos recursos financeiros.

Com vista a verificar o cálculo do limite mínimo de aplicação de 25% dos recursos de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, é observado a Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as interpretações aprovadas por este Tribunal, a saber:

- Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18 – julgado sobre despesas com auxílio alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública; e
- Nota Técnica n.º 05, de 13/04/22 - orientações acerca do cômputo de despesas pagas no exercício oriundas de inscrição em restos a pagar que não possuíam disponibilidade de caixa no exercício anterior.

Os artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, dispõe sobre quais despesas serão consideradas e quais não constituirão as ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Na análise da relação de empenhos constante do relatório analítico da educação (Peça 156), não foram identificadas, despesas cujo objeto não deva ser considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites do MDE. Importante ressaltar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com educação poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

6.1.1.1 Cálculo do Limite mínimo com Educação

Demonstra-se, a seguir, o total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais, base para apuração do limite, e o demonstrativo da despesa com MDE, bem como o percentual alcançado pelo município de Nilópolis, a saber:

Tabela 20 - Receitas resultantes de impostos e transferências legais referentes ao exercício de 2021

Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	**53.769.179,37**
IPTU	21.999.662,46
ITBI	2.581.721,10
ISS	19.460.421,24
IRRF	9.727.374,57
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	0,00
II - Receita de transferência da União	**89.118.498,76**
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	89.118.498,76
ITR	0,00
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
III - Receita de transferência do Estado	**53.664.392,52**
IPVA	9.298.289,97
ICMS + ICMS ecológico	43.118.235,80
IPI - Exportação	1.247.866,75
IV - Dedução das contas de receitas	**0,00**
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
V - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais (I+II+III-IV)	**196.552.070,65**

Fonte: Fonte: Peça 13 – Anexo 10 consolidado

Nota**:** nos valores dos impostos e transferências de impostos estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

Tabela 21 - Despesas com educação em 2021, com a consequente apuração da aplicação mínima de 25% conforme previsão constitucional.

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS			
Modalidades de Ensino	**Subfunção**	**Despesa Paga**	**RP processados e RP não processados**
(a) Ensino fundamental	361 – Ensino fundamental	18.606.192,80	1.738.229,17
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	2.491.069,93	230.750,59
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	295.188,32	10.599,42
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	255.920,38	0,00
(e) Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	109.853,08	14.509,78
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções			
(g) Subtotal das despesas com ensino (a+b+c+d+e+f)		21.758.224,51	1.994.088,96
(h) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		23.752.313,47	

FONTE DE RECURSOS: FUNDEB		
Descrição	**Despesa Paga (a)**	**RP processados e RP não processados (b)**
(i) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	60.447.421,18	816.710,40
(j) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB (d + e)	61.264.131,58	

Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE	
(l) Total das despesas com ensino (h + j)	85.016.445,05
(m) Ganho de Recursos FUNDEB	31.874.436,55
(n) Total das despesas registradas como gasto em educação (l – m)	53.142.008,50
(o) Dedução do Sigfis (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00
(p) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)	0,00
(q) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	1.994.088,96
(r) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)	0,00
(s) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (n – o – p – q – r)	**51.147.919,54**
(t) Receita resultante de impostos	196.552.070,65
(u) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (s /t x 100)	**26,02%**

Fonte: Peça 139 –Demonstrativo da Despesa Empenhada - Educação, Peça 140 –Demonstrativo da Despesa Liquidada – Educação, Peça 141 – Demonstrativo da Despesa Paga – Educação, Peça 59 – Relação de Cancelamento de Restos a Pagar Função 12 – MDE, Peça 71 - Relação dos cancelamentos de passivos financeiros da parcela referente às demais despesas – 30% FUNDEB e Peça 72 - Relação dos cancelamentos de passivos financeiros da parcela referente à remuneração de Profissionais da Educação Básica (70% do Fundeb).

Nota 1: As despesas com a educação especial, de jovens e adultos e administração correspondem à educação básica, conforme informado pelo município na Peça 198 - fls. 77, motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 2: após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o Município teve um ganho líquido no valor de R$31.874.436,55 (transferência recebida R$59.990.414,71 e contribuição R$28.115.978,16).

Nota 3: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar referentes ao exercício de 2020, na fonte Impostos e Transferências de Impostos (R$114.651,24) e na fonte FUNDEB (R$752.002,92), os mesmos não serão excluídos do total das despesas com educação, tendo em vista que que a metodologia aplicada naquele exercício considerou as despesas efetivamente pagas, Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 209.333-2/2021.

Nota 4: o Município inscreveu restos a pagar processados e não processados, na fonte de impostos no montante de R$1.994.088,96, não comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete (Peças 60 – Balancete Contábil Função 12 – MDE). Dessa forma, não foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar como despesas em MDE para fins de limite.

Nota 5: o Município inscreveu restos a pagar processados e não processados, na fonte de Fundeb no montante de R$816.710,40, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme balancete (Peças 143 – Balancete Contábil do FUNDEB em 31/12/2021). Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar fonte Fundeb como despesas em MDE para fins de limite.

Constata-se portanto que o Município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado **26,02%** das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com relação aos recursos não aplicados do exercício anterior, verifica-se que o município de Itaboraí, no exercício de 2020, prestação de contas de governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 209.333-2/2021, aplicou 20,78% em gastos com educação, restando, por tanto, um saldo a aplicar no montante de R$6.617.963,75.

Tendo em vista a aprovação da Emenda Constitucional n.º 119, de 27.04.22, acrescentando o artigo 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da CF/88, isentando de responsabilidade administrativa, dentre outras, os entes federados e os agentes políticos que não aplicaram os percentuais mínimos de gastos com educação nos exercícios de 2020 e 2021 devido à pandemia da covid-19, devendo o gestor realizar o montante não aplicado em 2020 e 2021 a título complementar até o exercício de 2023.

Nesse sentido, verifica-se que o município superou, no exercício de 2021, o limite mínimo de educação em R$ 2.009.901,88, restando um saldo de R$4.608.061,87 a ser aplicado até o exercício de 2023, conforme demonstrado a seguir:

Saldo não aplicado em 2020	**6.617.963,75**
Aplicação a maior em 2021	2.009.901,88
Saldo a ser aplicado até 2023	**4.608.061,87**

Assim, entendo que o assunto deve se constituir em alvo de **alerta** na conclusão deste parecer **(item III.b do encaminhamento)** quanto ao fato de que, o Município não cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal no exercício de 2020, devendo aplicar complementarmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, a diferença entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente, conforme a Emenda Constitucional n.º 119/22. Com relação aos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino realizada no exercício anterior, verifica-se que o município de Nilópolis ficou **abaixo da média**, em relação aos 91 municípios fluminenses, exceto a Capital.

Tabela 22 - Relação da despesa realizada por quantidade de alunos (exercício anterior - 2020)

Valor gasto pelo município	Média de gastos dos 91 municípios	Posição em relação aos gastos dos 91 municípios	Maior gasto efetuado em educação	Menor gasto efetuado em educação
2.801,43	5.315,90	72ª	18.077,18	489,50

Fonte: Base de Dados da Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal - SUB-CONTAS.

Nota: Foram consideradas como despesa com educação os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino do exercício anterior.

6.1.2 Outros assuntos pertinentes a Educação

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

No que concerne ao desempenho perante o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, relativo ao exercício de 2019 (sua última divulgação), o município de Nilópolis **atingiu as metas** previstas nas etapas referentes à 4ª série/5º ano e à 8ªsérie/9ºano.

Tabela 23 - Resultado do IDEB - 2019

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5.0	5.0	100,00%	19ª	4.4	4.4	100,00%	10

Fonte: Ministério da Educação.

Com relação, a regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB, quanto à necessidade de providenciar a abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, bem como garantir que os recursos sejam transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos na referida Lei, o *Parquet* Especial, em sua instrução, consigna que o relatório técnico não trouxe qualquer informação quanto ao cumprimento pelo jurisdicionado das mencionadas regras.

No entanto, verifica-se no processo de prestação de contas de governo do exercício anterior, TCE-RJ nº 209.333-2/2021, que o município cumpriu as regras estabelecidas no § 5º do artigo 69 da LDB. Neste sentido, e considerando o caráter permanente da manutenção da conta, em respeito ao determinado por esta Corte, bem como não haver razões que justifiquem o cancelamento da conta, entendo que a ausência de apontamentos sobre o tema está superada.

6.2 Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional Federal nº 53, de19.12.06, e encontra-se regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25.12.20 (Nova Lei do

Fundeb), com alterações introduzidas pela Lei Federal nº 14.276 de 17.12.21. É um fundo especial de natureza contábil e de âmbito estadual, formado pela contribuição de recursos do estado e dos municípios que integram seu território e, a título de complementação, de recursos provenientes de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional n° 108, de 27.08.20.

Seu funcionamento está atrelado a um mecanismo de redistribuição dos recursos, entre cada Estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de suas atuações prioritárias.

Os recursos do Fundeb devem ser utilizados para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, exclusivamente presencial, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua remuneração.

Com efeito, a CF/1988 estabelece que 70% desses recursos devem ser aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica. Em continuidade, também importa salientar que os recursos recebidos do Fundeb devem ser distribuídos e utilizados no mesmo ano em que são computados. Entretanto, excepcionalmente, é possível a utilização de até 10% dos recursos no primeiro quadrimestre do ano seguinte, mediante abertura de crédito adicional. Segundo o artigo 3º da Lei 14.113/2020, no caso específico dos municípios, a contribuição, compulsória, é formada pela dedução de 20% das receitas de transferências do FPM[3], ICMS[4], IPI Exportação[5], ICMS Desoneração[6], IPVA[7] e ITR[8].

---

[3] FPM – Fundo de Participação dos Municípios: Lei Complementar Federal Nº 62/89

[4] ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação: Lei Estadual Nº 2.657/96

[5] IPI Exportação - https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6373 – Acesso em 24.10.22

[6] ICMS Desoneração: Lei Complementar Federal Nº 87/96 (Lei Kandir)

[7] IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores Terrestres – Lei Estadual 2.877/97

[8] ITR – Imposto Territorial Rural: Lei Federal Nº 9.393/96

No exercício de 2021, o município registrou como receitas transferidas pelo Fundeb, acrescidos do valor das aplicações financeiras, no montante de R$60.061.844,12, conforme demonstrado:

Tabela 24 - Receitas do FUNDEB referentes ao exercício de 2021

Natureza	Valor - R$
A- FUNDEB – Impostos e Transferências de Impostos	**60.367.524,42**
A.1 – Principal	59.990.414,71
A.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	377.109,71
B- FUNDEB – Complementação da União – VAAF	**53.943,57**
B.1 - Principal	53.943,57
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 – Ajuste de Complementação da União	**359.623,87**
Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C - D)	**60.061.844,12**

Fonte: Peça 163: Transferência STN Fundeb Nilópolis

Nota 1 (linha A.1): composição do valor de Impostos e Transferências de Impostos conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional:

Transferências	R$		
	Fundeb (a)	Ajustes (b)	Líquido (c = a + b)
FPE	1.701.514,40	- 1.055,55	1.700.458,85
FPM	3.649.302,52	- 2.246,08	3.647.056,44
ICMS	48.894.925,40	- 8.592,03	48.886.333,37
IPI	1.305.217,23	- 505,93	1.304.711,30
IPVA	3.072.805,26	- 9.156,41	3.063.648,85
ITCMD	1.381.265,26	- 38,48	1.381.226,78
ITR	6.984,90	- 5,78	6.979,12
Total	**60.012.014,97**	**- 21.600,26**	**59.990.414,71**

Nota 2 (linha A.2): Os valores referentes aos rendimentos financeiros das aplicações dos recursos do Fundeb foram retirados do relatório do Controle Interno (Peça 106), uma vez que o Anexo 10 apresentou o montante consolidado.

Nota 3 (linha B): composição do valor de complementação da União na modalidade VAAF após os acertos financeiros e ajustes realizados no decorrer do exercício conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional e Portarias Interministeriais MEC/ME nº 1/2021 e nº 3/2021 (Peça 163):

Transferência	R$
Ajuste Fundeb – VAAF	- 916.541,36
Fundeb – COUN VAAF	970.484,93
Total	**53.943,57**

Nota 4 (linha D): ajuste da complementação da União referente aos recursos repassados a esse título no exercício de 2020, conforme Portaria Interministerial MEC/ME nº 2/2021 (Peça 163).

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo município ao Fundo, ou seja, com o valor transferido decorrente da dedução de 20% das receitas de transferências de impostos: FPM, ICMS, IPI Exp., ICMS Des., IPVA e ITR, verifica-se que o município obteve recursos da ordem de R$31.874.436,55, como demonstrado:

Tabela 25 - Resultado das Transferências do FUNDEB, referente ao exercício de 2021

Descrição	R$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	59.990.414,71
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	28.115.978,16
Diferença (ganho de recursos)	**31.874.436,55**

Fonte: Peça 163 – Documento Anexado: Transferência STN Fundeb Nilópolis e Peça 13 – Anexo 10 consolidado

6.2.1 Gastos com Fundeb

Com relação ao gasto total com recursos do FUNDEB, verifica-se que Nilópolis empenhou, no exercício de 2021, R$61.264.131,58, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 26 - Despesas com FUNDEB referentes ao exercício de 2021

Empenhada		Liquidada		Paga	
Remuneração dos Profissionais de Educação Básica (70%)	Outras Despesas (30%)	Remuneração dos Profissionais de Educação Básica (70%)	Outras Despesas (30%)	Remuneração dos Profissionais de Educação Básica (70%)	Outras Despesas (30%)
45.878.323,82	15.385.807,76	45.878.323,82	14.569.097,36	45.878.323,82	14.569.097,36
61.264.131,58		**60.447.421,18**		**60.447.421,18**	

Fonte: Peça 65 – 19. Demonstrativo da Despesa Realizada – Fonte FUNDEB

Na análise da relação de empenhos constantes do Relatório Analítico da Educação (Peça 156), não foram identificadas despesas cujo objeto estaria em desacordo com o disposto no art. 26 da Lei 14.113/20, o qual é citado abaixo:

> Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para os fins do disposto no **caput** deste artigo, considera-se:

I - **Remuneração**: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – **Profissionais da educação básica**: docentes, 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 profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica;

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Importante ressaltar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com educação poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

6.2.2 Utilização dos recursos do Fundeb

6.2.2.1. Remuneração de Profissionais da Educação Básica

A Lei Federal n.º 14.113/20, com alterações introduzidas pela Lei Federal n.º 14.276/21, determina no artigo 26 que, no mínimo, 70% dos recursos recebidos à título de Fundeb será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Para efeito de análise, serão considerados profissionais da educação básica aqueles definidos no inciso II, § 1º, artigo 26, da referida Lei, a saber: docentes, 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 profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

Observa-se, no quadro a seguir, que o município de Nilópolis **cumpriu** a aplicação mínima estabelecida no artigo 26 da Lei Federal n.º 14.113/20, tendo aplicado **76,39%** dos recursos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica.

Tabela 27 - Pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica referente ao exercício de 2021

(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)	**60.061.844,12**
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	45.878.323,82
(C) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais da educação básica	0,00
(D) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00
(E) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais da educação básica (B – C - D)	**45.878.323,82**
(F) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei 14.113/20) (E/A)x100	**76,39%**

Fonte: Peça 163 – Documento Anexado: Transferência STN Fundeb Nilópolis, Peça 65 – Demonstrativo da Despesa Realizada – Fonte FUNDEB e Peça 72 -- Relação dos cancelamentos de passivos financeiros da parcela referente à remuneração de Profissionais da Educação Básica (70% do Fundeb).

Nota 1: Os montantes dos recursos apurados já contemplam as respectivas aplicações financeiras.

Nota 2: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar do exercício de 2020, relativo a parcela da remuneração de profissionais da educação básica no valor de R$499.033,35, os mesmos não serão excluídos do total apurado referente ao pagamento dos profissionais da educação básica, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria no percentual do exercício, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria a aplicação mínima conforme demonstrado a seguir:

Impacto do cancelamento de Restos a Pagar	
Exercícios	**2020**
Mínimo 60% (A)	26.953.867,34
Valor aplicado (B)	35.463.969,96
Diferença entre o aplicado e o mínimo (C=B-A)	8.510.102,62
Cancelamento de RP em 2021 (D)	499.033,35
Saldo após cancelamentos de RP (E= C-D)	8.011.069,27

6.2.2.2. Aplicação da Complementação da União – VAAT (Valor anual total por aluno)

Do total dos recursos recebidos da complementação da União VAAT o município deve aplicar, no mínimo, 15% em despesa de capital, e destinar à educação infantil a proporção de 50%, conforme determinam os artigos 27 e 28 da Lei Federal n.º 14.113/20, a seguir transcritos:

> Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do **caput** do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.

> Art. 28. Realizada a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do **caput** do art. 5º desta Lei.

Conforme consulta efetuada ao site da Secretaria do Tesouro Nacional (Peça 163), o Município **não** recebeu recursos de complementação da União nessa modalidade no exercício de 2021.

6.2.2.3. Resultado Financeiro do exercício anterior

A Lei Federal n.º 14.113/2020, estabelece, no § 3º do artigo 25, que até 10% dos recursos recebidos do Fundeb poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Ressalta-se que na verificação da aplicação dos recursos recebidos do Fundeb que não foram utilizados no exercício anterior, serão utilizados os parâmetros definidos no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, os quais estabeleciam para o exercício de 2020, a aplicação de até 5% dos recursos do Fundeb no 1º trimestre do exercício seguinte, uma vez que o artigo 53 da Lei Federal n.º 14.113/20 revoga a Lei n.º 11.494/07, contudo mantém os efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos no exercício de 2020.

Com base nas informações apresentadas na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 209.333-2/2021) verifica-se que o município registrou um superávit financeiro no Balancete Contábil de Verificação do Fundeb, no valor de R$2.181.218,21.

Constata-se que foram utilizados no exercício, o valor de R$2.181.277,22, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre, através do Decreto 4.662 de 18.03.21 (Peça 76), de acordo, portanto, com a regra em vigor à época insculpida no § 2º, artigo 21, da Lei Federal n.º 11.494/07.

6.2.2.4. Aplicação Mínima de 90% dos Recursos

A Lei Federal n.º 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. 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.

O município de Nilópolis utilizou **97,12%** dos recursos do Fundeb no exercício de 2021, em observância ao artigo 25 da Lei Federal n.º 14.113/20, restando a empenhar o montante de **R$1.730.933,67** conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 28 - Cálculo das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2021

Descrição			Valor - R$
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2.1)			**60.061.844,12**
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		61.264.131,58	
(C) *Superávit* financeiro do Fundeb no exercício anterior		2.181.218,21	
(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		752.002,92	
(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B -C - D - E)			**58.330.910,45**
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)			**97,12%**

Fonte: Fonte: Peça 163 – Documento Anexado: Transferência STN Fundeb Nilópolis, Peça 65 Demonstrativo da Despesa Realizada – Fonte FUNDEB e Peça 71 - Relação dos cancelamentos de passivos financeiros da parcela referente às demais despesas – 30% FUNDEB e Peça 72 - Relação dos cancelamentos de passivos financeiros da parcela referente à remuneração de Profissionais da Educação Básica (70% do Fundeb).

Nota 1**:** Recursos recebidos a título do Fundeb considerando a dedução da receita de complementação da União.

Nota 2 (linha C): foram considerados o montante de crédito adicionais aberto proveniente de superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial em 31/12/2020 oriundos de recursos do Fundeb, uma vez que essas despesas autorizadas se referem a gastos com recursos financeiros recebidos no exercício anterior e que não estavam comprometidos com pagamentos futuros, ou seja, tais despesa não deve ser consideradas no total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício.

6.2.2.5. Resultado Financeiro para o exercício seguinte

A análise do resultado financeiro para o exercício seguinte, visa verificar se o município possui disponibilidade financeira na conta Fundeb ao fim do exercício para promover a abertura de crédito adicional referente ao saldo a empenhar no exercício seguinte.

No quadro a seguir, demonstra que a conta Fundeb apresentou saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundeb não aplicados no exercício, atendendo ao disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20.

Tabela 29 - Resultado financeiro do FUNDEB, referente ao exercício de 2021

Descrição	Valor - R$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12/2021	1.372.940,54
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	1.730.933,67
(C) Resultado apurado (A - B)	- 357.993,13

Fonte: Peça 143 – 20.1. Balancete contábil do FUNDEB em 31/12.

Ressalta-se que o Corpo Técnico, a princípio, considerou o item como irregularidade, alegando que a conta do Fundeb não apresentou saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundo não aplicados no exercício, solicitando o ressarcimento no montante de R$357.993,13 para resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta.

Tendo em vista que o jurisdicionado realizou a devolução do montante de R$357.993,13, em 26/09/2022, para a conta corrente n.º 74.061-6 – Banco do Brasil, relacionada no Balancete Contábil (Peça 143) e extratos (Peça 68), o Corpo Técnico passou a tratar a situação como objeto de ressalva afastando assim a irregularidade outrora aventada.

Assim, acompanhando a manifestação do ilustre corpo instrutivo, entendo que a situação encontrada será alvo da **Ressalva nº1 e Determinação nº1** na conclusão deste parecer.

6.2.3 Outros tópicos relevantes pertinentes ao FUNDEB

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, podendo apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas.

O parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Peça 73) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, conforme previsto no parágrafo único do artigo 31 c/c o inciso I, § 2º, do artigo 33 da Lei Federal n.º 14.113/20, **concluiu pela regular aplicação dos recursos**.

6.3 Gastos com Saúde

A Constituição Federal estabelece a Saúde como direito social. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. O Sistema Único de Saúde será financiado com recursos do Orçamento da Seguridade Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes.

Com relação ao gasto total com Saúde, verifica-se que Nilópolis empenhou R$98.112.457,93 no exercício de 2021, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 30 - Despesas com saúde (Empenhada, Liquidada e Paga), referente ao exercício de 2021

Empenhada	Liquidada	Paga
98.112.457,93	93.129.234,10	92.979.832,21

Fonte: Peça 146 – Demonstrativos da Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa

Com relação ao envio dos dados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis (Peça 157 – Relatório Analítico da Saúde), verifica-se que a despesa total apresentada no valor total de R$ 102.341.977,28 diverge daquela registrada contabilmente na função 10 – Saúde. A divergência será objeto de **Ressalva nº1 e Determinação nº1** na conclusão deste parecer, no sentido de que seja feito o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ n.º 281/17.

Com relação a manifestação do jurisdicionado, esclarece o Corpo Técnico que:

> Em princípio, conforme verificado à Peça 181, a divergência entre o valor registrado no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, e o registrado pela contabilidade foi sanada.
> Entretanto, verificamos que tal divergência permanece na base de dados do TCE-RJ. Isso porque o jurisdicionado não encaminhou a base de dados para esta Corte, conforme se verifica às Peças 202 e 203, último Recibo de competência 2021 e Relatório Saúde Analítico.

Na análise da relação de empenhos (Peça 139 – Relatório Analítico da Saúde), foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, gastos no montante de R$60.000,00 que não pertencem ao exercício de 2021, em desacordo com artigo 7° da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00, razão pela qual não será considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites da saúde. Importante ressaltar que a verificação da legalidade das despesas realizadas com saúde poderá, a qualquer momento, ser verificada por esta Corte em sede de auditoria.

Diante da possibilidade regimental do jurisdicionado apresentar manifestação escrita (peça 181), o mesmo afirma que houve erro material, pois, a mesma deveria ter sido empenhada no elemento de despesa de exercícios anteriores. Encerra pedindo desculpas pelo lapso ocorrido e se comprometendo a ter uma maior atenção ao direcionamento das futuras despesas. Tal fato será objeto de **Ressalva nº2 e Determinação nº2** na conclusão deste parecer para que seja observada a correta classificação das despesas nas ações e serviços públicos de saúde, em atendimento à mencionada legislação.

6.3.1. Ações e serviços públicos de saúde - ASPS

Em atendimento ao previsto no § 3º, artigo 198, da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 29, de 13.09.00, foi editada a Lei Complementar Federal n.º 141, de 13.01.12, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde.

Serão consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde, e deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

De acordo com o previsto no artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, os municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam o artigo 158 e a alínea “b”, inciso I, *caput* e § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal.

6.3.1.1 Cálculo do Limite mínimo das despesas com saúde

A seguir registra-se o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde detalhadas por grupo de natureza de despesas e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto na saúde e o total considerado para fins de limite:

Tabela 31 - Apuração das despesas com saúde no exercício de 2021, para fins de verificação do limite constitucional

Descrição	Valor - R$	
Despesas gerais com saúde	**Despesas pagas**	**RP processados e RP não processados**
(A) Despesas correntes	**91.498.004,23**	**3.472.415,42**
Pessoal e Encargos Sociais	39.318.862,26	283.689,26
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	52.179.141,97	3.188.726,16
(B) Despesas de capital	**1.481.827,98**	**1.670.210,30**
Investimentos	1.481.827,98	1.670.210,30
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	**92.979.832,21**	**5.142.625,72**
(D) Total das despesas com saúde	**98.122.457,93**	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	**Despesas pagas**	**RP processados e RP não processados**
(E) Despesas com inativos e pensionistas	**0,00**	**0,00**
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	**0,00**	**0,00**
(G) Despesas custeadas com outros recursos	**61.929.417,53**	**4.722.707,19**
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	59.853.905,80	4.708.071,79
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	2.075.511,73	14.635,40
(H) Outras ações e serviços não computados	**60.000,00**	**0,00**
(I) Restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	**NA**	**0,00**
(J) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	**NA**	**419.918,53**
(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	**48.004,78**	**0,00**
(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)	**62.037.422,31**	**5.142.625,72**
(M) Total das despesas com saúde não computadas	**67.180.048,03**	
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	**30.942.409,90**	

Fonte: Peça 77 – 23. Demonstrativos da Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa, Peça 78 – 24. Demonstrativos da Despesas na Saúde por Fonte de Recursos, Peça 79 – 25.1. Balancete Contábil de Verificação da Saúde em 31/12, Peça 84 – 26.1. Relação de cancelamentos de Restos a Pagar da Função 10 da fonte de recursos impostos e transferência de impostos FMS.

Nota 1: o Município inscreveu restos a pagar não processados, não comprovando disponibilidade financeira, conforme balancete do Fundo de Saúde. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite.

Nota 2: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, no montante de R$664.416,02, na fonte Impostos e Transferências de Impostos, serão excluídos do total das despesas com saúde, o valor de R$48.004,78, tendo em vista que o montante

cancelado impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional do respectivo exercício. Os valores dos cancelamentos referentes ao exercício de 2017 e 2018, não serão excluídos, uma vez que não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, conforme demonstrado a seguir:

Impacto do cancelamento de Restos a Pagar em Saúde				
Exercícios	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Sobra antes da apuração do impacto dos cancelamentos de RP em 2021 (A)	818.619,82	1.292.034,50	-2.245.971,27	-2.218.221,94
Cancelamento de RP em 2021 (B)	123.485,17	492.926,07	4.454,08	43.550,70
Saldo após cancelamentos de RP (C = A - B)	695.134,65	799.108,43	-2.250.425,35	-2.261.772,64

Fonte: Valor da sobra antes da apuração retirado do voto da Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 209.333-2/2021.

Ressalto que, o valor a ser apontado como dedução das despesas consideradas no cômputo do limite em saúde deve ser aquele relativo aos cancelamentos de restos pagar que impactariam os respectivos índices de seus exercícios de referência, devendo ser considerado como dedução a título de cancelamento de RP o que ultrapassar a diferença entre o valor aplicado na saúde e o valor mínimo a ser aplicado, razão pela qual divirjo do i. Corpo Técnico com relação ao valor do cancelamento a ser considerado. O Corpo Instrutivo, em sua apuração, considerou o montante de R$664.416,02 de cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira, o que resultou em percentual de 15,98% das receitas aplicadas em gastos com saúde.

Entretanto, entendo que apenas o valor de R$48.004,78 impactaria os respectivos índices de seus exercícios de referência. Sendo assim, verifica-se, conforme quadro a seguir, que o montante gasto com saúde no exercício de 2021, representou **16,31%** das receitas de impostos e transferências de impostos, **tendo sido cumprido**, portanto, o previsto no parágrafo único do artigo 2º, c/c os artigos 7º e 14 da Lei Complementar n.º 141/12, como descrito abaixo:

> Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:
> I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
> II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e
> III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

(...)

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Tabela 32 - Apuração do limite constitucional em despesas com saúde (percentual mínimo de 15% das receitas de impostos e de transferências de impostos), referente ao exercício de 2021

DESCRIÇÃO	Valor - R$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	196.552.070,65
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	6.795.699,53
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) **(A-B-C)**	**189.756.371,12**
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	30.990.414,68
(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	48.004,78
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	**30.942.409,90**
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	**16,31%**
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	**0,00**

Fonte: Peça 13 –Anexo 10 consolidado, Peça 78 – Demonstrativos da Despesas na Saúde por Fonte de Recursos, Peça 79 – Balancete Contábil de Verificação da Saúde em 31/12, Peça 84 – Relação de cancelamentos de Restos a Pagar da Função 10 da fonte de recursos impostos e transferência de impostos FMS e Peça 158 e 159 – Demonstrativos de Arrecadação FPM.

Nota 1**:** as Emendas Constitucionais n.os 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro de cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 08.07.21 e 09.12.21. 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.

Com relação ao não atingimento do o percentual mínimo de despesas com ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2020, no montante de R$ 2.218.221,94, conforme Processo TCE-RJ n.º 209.333-2/21, o artigo 25 da Lei Complementar n.º 141/12 dispõe que o gestor deverá aplicar a diferença que faltou para cumprimento do mínimo no exercício subsequente ao da apuração, sem prejuízo da aplicação do mínimo correspondente do exercício.

Considerando que, o município aplicou neste exercício, um valor excedente de R$2.478.954,23, constata-se que o artigo 25 da Lei Complementar n.º 141/12 foi atendido. Desta forma entendo que não cabe o encaminhamento proposto pelas instâncias instrutivas para que o atual prefeito municipal fosse alertado.

6.3.2 Outros tópicos relevantes pertinentes a Saúde

O Conselho Municipal de Saúde é órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde – SUS, composto por representantes do governo, dos usuários, dos profissionais de saúde e dos prestadores de serviços. O Conselho atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, analisa e aprova o plano de saúde e analisa e aprova o relatório de gestão.

O Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer (Peça 85), opinou pela regularidade quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90, c/c § 1º, artigo 36, da Lei Complementar n.º 141/12.

A Lei Complementar Federal n.º 141/12 estabelece, no artigo 36 no § 5º e caput, que o gestor do SUS do município deve apresentar relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, no final dos meses de maio, setembro e fevereiro.

Verifica-se na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (peças 86 a 88), que as audiências públicas referentes às ações se serviços públicos de saúde foram realizas no período estabelecido no §5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

7. Previdência

A Lei 9.717/98 dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, devendo os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme estabelecido no artigo 40, caput, da Constituição Federal.

Os regimes deverão se basear em normas gerais de contabilidade e atuária, observando, entre outros, a realização de avaliação atuarial inicial em cada balanço mediante a utilização de parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios, além do financiamento referente à recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes.

O município de Nilópolis possui Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a saber, Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nilópolis. Verifica-se que o RPPS apresentou, no exercício de 2021, um resultado superavitário de R$2.229.598,11, conforme demonstrado:

Tabela 33 - Resultado Previdenciário referente ao exercício de 2021

Descrição	Valor (R$)
Receitas previdenciárias	63.720.893,62
Despesas previdenciárias	61.694.138,00
Superávit	**2.229.598,11**

Fonte: Peça 138 –Balanço Orçamentário – Órgão da Previdência.
Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

7.1 Contribuições Previdenciárias

Preliminarmente, cumpre informar que, quando da apreciação das contas de governo do município de São Fidélis, referente ao exercício de 2017 – Processo TCE-RJ n.º 210.477-4/18, o Plenário decidiu que a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados até o exercício de 2018, poderia ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário.

7.1.1 Regime Próprio de Previdência Social

O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da

parte patronal, relativas ao exercício de 2021, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), demonstrando, assim, que houve o repasse integral ao RPPS das contribuições previdenciárias.

Tabela 34 – Contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, referente ao exercício de 2021

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	7.181.631,95	7.181.631,95	0,00
Patronal	14.327.669,16	14.327.669,16	0,00
Total	**21.509.301,11**	**21.509.301,11**	**0,00**

Fonte: Peça 198 Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado, fls. 120/121.

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

Com relação aos parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS, demonstra-se no quadro a seguir, de forma resumida, o montante devido e o efetivamente pago no exercício, constatando que o Poder Executivo efetuou os pagamentos devidos no exercício decorrentes dos termos de parcelamentos dos débitos previdenciários junto ao RPPS.

Tabela 35 – 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 Recebido no Exercício em Análise (B)	Valor que Deixou de Ser Repassado no Exercício (C=A-B)
1953/2013	29/08/2013	18.903.829,66	866.425,56	4.253.361,84	- 3.386.936,28
2006/2013	29/08/2013	3.073.442,85	0,00	1.383.049,08	- 1.383.049,08
1868/2017	04/12/2017	38.049.628,90	2.282.977,68	2.282.977,68	0,00
1937/2017	04/12/2017	10.257.635,92	615.458,16	615.458,16	0,00
638/2018	18/04/2018	25.666.755,22	2.566.675,50	2.566.675,50	0,00
534/2019	08/07/2019	32.699.079,97	1.089.969,34	1.089.969,34	0,00
143/2020	20/02/2020	19.698.690,00	3.939.738,00	3.939.738,00	0,00
594/2017	16/04/2021	32.554.510,20	4.340.601,36	4.340.601,36	0,00

Fonte: Peça 198 -Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado, fls. 119.

Nota: Os valores negativos indicados na tabela anterior, na coluna que evidencia o que deixou de ser repassado no exercício, referem-se a antecipações de pagamento dos respectivos termos de parcelamento, ou seja, foram recolhidos ao RPPS montantes superiores ao devido em 2020.

7.1.2 Quanto ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS

Com relação a contribuição ao RGPS, o quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante devido e o valor efetivamente pago, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas ao exercício em análise, constatando que houve o pagamento integral ao RGPS das contribuições previdenciárias.

Tabela 36 - Contribuições Previdenciárias (Servidor e Patronal), referente ao exercício de 2021

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	11.794.873,11	11.794.873,11	0,00
Patronal	8.479.374,25	8.479.374,25	0,00
Total	**20.274.247,36**	**20.274.247,36**	**0,00**

Fonte: Peça 198=-087Relatório Geral de Documentos e de Informações Registradas pelo Jurisdicionado, fls. 123/124.

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

7.2 Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP

O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instituído pelo Decreto Federal n.º 3.788/01, é emitido pelo Ministério da Previdência Social, com o objetivo de atestar o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98, pelo regime próprio de previdência social, bem como cumprimento dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específicas do MPS.

No que diz respeito ao CRP do município de Nilópolis, emitido no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – Cadprev (Peça 160), o ente está em situação irregular no que tange aos requisitos constantes da Lei nº 9.717/98. Entretanto as irregularidades observadas estão suspensas conforme determinação judicial, possuindo certificado válido emitido em 04.07.22 com validade que se estende até 31.12.22.

Cumpre transcrever a manifestação do jurisdicionado (Peça 175), com relação a referida ressalva, cuja ciência ocorreu após a decisão monocrática proferida em 09.08.22:

> "Em consulta ao site da previdência, conforme abaixo demonstrado, podemos observar que dos 25 critérios de exigência para obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, somente o critério "Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises", encontra-se com Decisão Judicial, TODOS os demais 24 critérios encontram-se em situação regular. Cumprindo esclarecer que, o Certificado de Regularidade Previdenciária foi emitido em 04/07/2022 e, que o CRP emitido com base em decisão judicial não impede que o Município receba as transferências voluntárias de recursos pela União.
>
> Insta registrar que, o Município apresenta déficit atuarial desde o ano de 2014, quando então foi aprovada a Lei nº 6458/2014, que tratava do plano para equacionamento do déficit atuarial. Entretanto, apesar de aprovada a norma legal, o município de Nilópolis não demonstrou capacidade orçamentária e financeira para suportar a

> transferência dos aportes mensais previstos na supramencionada norma legal desde sua implementação. Fato que se comprova com todos os parcelamentos firmados desde o ano de 2015, conforme extraído do sistema CADPREV, os acordos 00141/2015, 00030/2016, 01868/2017, 01937/2017, 00638/2018, 00534/2019 e 00143/2020, 0594/2021."

Apesar das informações apresentadas o jurisdicionado não trouxe aos autos elementos capazes de alterar o apontamento em tela. Desta forma, mantenho o entendimento esposado e tratarei o fato como objeto de **Ressalva nº3** e **Determinação nº3** na conclusão deste parecer, com vistas à regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n.º 9.717/98.

7.3 Avaliação Atuarial

A Portaria MPS nº 403/08 dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social, incluindo a obrigatoriedade de apresentação anual da avaliação ao Ministério da Previdência Social - MPS. A avaliação atuarial é o estudo técnico desenvolvido pelo atuário, com o objetivo principal de assegurar o equilíbrio atuarial e a solvência do regime.

Sobre o assunto cabe destacar o conceito de equilíbrio financeiro e de equilíbrio atuarial, consoante disposto na Portaria MPS nº 403/08. O primeiro refere-se à garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Já o segundo refere-se à garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

Com efeito, a partir dessas definições, no âmbito da Previdência Social, depreende-se que o equilíbrio atuarial e financeiro é uma situação de adimplemento pelos regimes em relação ao pagamento de benefícios aos seus segurados tanto no curto (financeiro) quanto no longo (atuarial) prazo.

Verifica-se que foi encaminha o Relatório de Avaliação Atuarial anual, data base: 31.12.20 (Peça 101), <u>evidenciando que o município possui um déficit atuarial</u>. Diante do déficit atuarial apresentado, o Poder Executivo encaminhou declaração (Peça 102) informando as medidas que teriam sido adotadas para o equacionamento do referido déficit, as quais estão sendo consideradas no tópico a seguir.

7.4 Emenda Constitucional n° 103/2019

A Emenda Constitucional Federal n° 103/2019, altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. Sobre o tema foi elaborada Nota Técnica n° 03, com orientações aos entes jurisdicionados, acerca da repercussão da Emenda Constitucional nº 103/19, nos Regimes Próprios de Previdência do Estado e dos Municípios fluminenses, aprovada em Sessão de 29.07.20, nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.739-2/20. Destaca-se a seguir os principais pontos abordados pela Nota Técnica:

> 1. A partir de 13 de novembro de 2019, data da publicação da EC nº 103/2019, os Regimes Próprios de Previdência Social do Estado e dos Municípios **somente poderão custear despesas com aposentadorias e pensões por morte**, restando VEDADO o pagamento, com recursos previdenciários, de quaisquer outros benefícios, ainda que previstos na legislação local em vigor (artigo 9º, §§ 2º e 3º da EC nº 103/2019);
> (...)
> 11. O ente federativo, mediante lei de iniciativa dos respectivos chefes do Executivo, deverá promover a adequação das alíquotas de contribuição previdenciária, sob pena de DESCUMPRIMENTO das normas previstas no artigo 9º da EC nº 103/2019, **sendo VEDADO o estabelecimento pelo ente de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União (14%), salvo na situação de ausência de déficit atuarial**(1), hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 9º, § 4º da EC nº 103/2019);
> 12. De acordo com os preceitos da EC nº 103/2019 e da Nota Técnica SEI nº 12.212/2019/ME a vigência da alíquota de contribuição previdenciária será exigida no âmbito dos RPPS a partir de 01.03.20(2) e esse dever de majorar a alíquota de contribuição do segurado também se estende à majoração da alíquota do ente, por meio de lei, já que a contribuição do ente não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta, consoante o artigo 2º da Lei nº 9.717/98 (artigo 11 c/c o artigo 36, I, da EC nº 103/2019);

Com relação a referida Emenda, o Corpo Técnico assim se manifestou:

> Ressalta-se, ainda, que o Poder Executivo encaminhou declaração (Peça 103), atestando que o órgão de previdência social municipal custeia somente despesas com aposentadoria e pensão por morte, nos termos da Emenda Constitucional n.º 103/2019.

Já o Ministério Público Especial de Contas relata que o relatório técnico não teceu comentários a respeito da adequação da alíquota de contribuição previdenciária, conforme transcrito a seguir:

> Mister informar que o relatório técnico não teceu qualquer comentário a respeito da adequação da alíquota de contribuição previdenciária devida pelos segurados do

> RPPS municipal não inferior à do RPPS da União (14%), no caso do RPPS possuir déficit atuarial, conforme preceituado no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Com relação aos ajustes necessários em face da constatação de déficit atuarial apresentado pelo RPPS, conforme avaliação atuarial, verifica-se, conforme manifestação do jurisdicionado (Peça 175), que o município majorou a alíquota de contribuição previdenciária devida pelos segurados para 14% através da Lei Complementar n° 155, de 17.12.2020, de acordo com o § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/19. Desta forma entendo que foram adotadas as medidas pertinentes em face da legislação correlata.

8. Repasse ao Poder Legislativo

A Constituição Federal preceitua, em seu artigo 29-A, sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal, conforme transcrito abaixo:

> Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5 º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:
> I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;
> II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;
> III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
> IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
> V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;
> VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Assim, segundo o mandamento constitucional, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade pelos Poderes, tanto Executivo quanto Legislativo, o repasse à Câmara Municipal não poderá ultrapassar os limites percentuais definidos no referido artigo, de acordo com o número de habitantes, bem como não poderá ser menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária.

Segundo dados do IBGE, *apud* Decisão Normativa TCU n.º 190 de 25.12.20, que aprovou para o exercício de 2021 os coeficientes a serem utilizados para a distribuição de recursos previstos no artigo 159 da CRFB, o município de Nilópolis contava com população estimada de 162.693 habitantes, o que limita o repasse a 6% do somatório da receita tributária e das transferências previstas arrecadadas no exercício de 2020.

Sendo assim, o Poder Executivo poderia efetuar o repasse ao Poder Legislativo no limite de R$9.845.534,44, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 37 – Apuração do valor Limite para fins de repasse ao Poder Legislativo Municipal, referente ao exercício de 2021

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2020	164.092.240,69
(B) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	6%
(C) TOTAL DA RECEITA APURADA (A x B)	9.845.534,44
(D) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(E) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2021 (C + D)	**9.845.534,44**

Fonte: Peça 104 –Comparativo Consolidado da Receita Orçada com a Arrecadada, referente ao exercício anterior – Anexo 10 da Lei Federal 4.320/64 e Peça 26 –Anexo 2 – Demonstração da Receita e Despesa por Categoria Econômica – Câmara Municipal

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

Nota 2: nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

Nota 3: A Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP não foi considerada na base de cálculo do duodécimo para o Legislativo Municipal, conforme a decisão proferida no Processo TCE/RJ n.º 216.281-7/19.

8.1 Verificação do valor repassado (Artigo 29-A, § 2º, inciso I)

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

Tabela 38 - Repasse recebido pelo Poder Legislativo, referente ao exercício de 2021

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse líquido recebido no exercício de 2021
9.845.534,44	9.845.534,44	0,00	0,00

Fonte: Peça 31 –Balanço Financeiro – Câmara Municipal

8.2 Verificação do cumprimento do Orçamento Final (Artigo 29-A, § 2º, inciso III)

De acordo com a Lei Orçamentária, o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2021 era de R$9.845.534,44. Sendo o montante do orçamento final da Câmara igual ao limite máximo estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal, deve prevalecer como limite de repasse o valor fixado na Carta Magna. Assim, conforme verificado no item anterior, o valor repassado foi exatamente aquele previsto na LOA, restando observado o limite em questão.

9. Royalties

Os royalties são compensações financeiras devidas aos beneficiários pelas empresas que exploram os recursos não renováveis (hídricos, minerais e exploração do petróleo, xisto e gás natural) no território brasileiro, sendo um retorno à sociedade por esta exploração.

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

Tabela 39 - Receita de Royalties referentes ao exercício de 2021

Descrição	Valor - R$	Valor - R$	Valor - R$
I – Transferência da União			**28.026.026,45**
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		**28.026.026,45**	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	26.434.683,63		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	1.591.342,82		
II – Transferência do Estado			**3.861.311,70**
III – Outras compensações financeiras			**0,00**
IV - Subtotal			**31.887.338,15**
V – Aplicações financeiras			**119.251,16**

VI – Total das receitas (IV + V)	**32.006.589,31**

Fonte: Peça 13 – Anexo 10 consolidado

Nota 1: o valor da receita total consignado no quadro acima não contempla eventuais valores arrecadados decorrentes de *royalties* recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal n.º 13.885/19.

Nota 2: Os valores referentes aos rendimentos financeiros das aplicações dos recursos foram retirados do relatório do Controle Interno (Peça 106), uma vez que o Anexo 10 apresentou o montante consolidado.

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

Sobre o assunto insta consignar a recente decisão deste Tribunal de 13.07.22, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21, que firmou entendimento desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (*royalties*) previstas na Lei Federal n.º 7.990/89, assim como da revogação da tese fixada na decisão plenária de 14.12.06, proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n.º 219.143-9/06. Assim, entendo pertinente alertar o atual Prefeito acerca das informações contidas nos mencionados autos **(item III.c do encaminhamento).**

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

Tabela 40 - Despesas custeadas com Royalties, referente ao exercício de 2021

Descrição		Valor - R$	Valor - R$
I - Despesas correntes			**25.606.057,80**
	Pessoal e encargos	1.319.332,70	
	Juros e encargos da dívida	0,00	
	Outras despesas correntes	24.286.725,10	
II - Despesas de capital			**0,00**
	Investimentos	0,00	
	Amortização de dívida	0,00	
	Outras despesas de capital	0,00	
III - Total das despesas (I + II)			**25.606.057,80**

Fonte: Peça 98 – Demonstrativo das Despesas Custeadas com Recursos de Royalties por Grupo de Natureza de Despesa

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que Nilópolis aplicou recursos de *royalties* em pagamento de pessoal. Todavia foi identificado que a aplicação dos recursos em questão observou as exceções previstas na legislação conforme demonstrado no quadro a seguir:

Tabela 41 – Apuração das despesas com pessoal custeadas com Royalties considerando as exceções previstas na legislação

Pagamento realizado no quadro permanente de pessoal (A)	**1.319.332,70**
Exceção:	
Pagamento de contribuição patronal ao RPPS - Processo TCE-RJ n.º 209.143-9/06 (B)	
Contratação por tempo determinado, sem objetivo de substituição de servidores (Processo TCE-RJ n.º 214.567-3/18) (C)	
Pagamento de Profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública de ensino (Processo TCE-RJ n.º 214.567-3/18) – artigo 8º da Lei 7.990/89 c/c Lei n.º 12.858/13 (D)	1.319.332,70
Total de pagamento realizado com pessoal em desacordo ao art. 8º Lei n.º 7990/89 (E) = (A) – (B + C + D)	**0,00**

Fonte: Peça 161 - Relatório Royalties Analítico e Peça 179 – Razões de Defesa.

9.1 Royalties e Participação Especial da Lei Federal n° 12.858/13

A Lei nº 12.858/13 dispõe acerca da destinação de parcela da participação no resultado, ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, para as áreas de Educação e Saúde.

Das receitas provenientes dos royalties e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.12, previstas no inciso II do artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13, deverão ser aplicadas, observando os percentuais de 75% na área de educação e 25% na área de saúde, conforme § 3º, artigo 2º do mesmo diploma legal, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Verifica-se que, no exercício de 2021, ocorreu arrecadação de royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13 e que os mesmos foram aplicados nos seguintes montantes:

Tabela 42 - Aplicação dos recursos provenientes dos Royalties (Pré Sal), referente ao exercício de 2021

Descrição	Valor

Recursos Recebidos dos *Royalties* Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	1.251.668,31
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	312.917,08
Aplicação de Recursos na Saúde	336.285,85
% aplicado em Saúde	26,87%
saldo aplicado a maior (recursos de exercícios anteriores)	23.368,77
Aplicação Mínima na Educação – 75%	938.751,23
Aplicação de Recursos na Educação	1.319.332,70
% aplicado em Educação	105,41%
saldo aplicado a maior (recursos de exercícios anteriores)	380.581,47

Fonte: Peça 100 – Demonstrativo da Aplicação de Recursos dos Royalties Pré-Sal

Observa-se que o Poder Executivo aplicou os percentuais definidos para saúde (25%) e educação (75%) conforme disposto no § 3º, artigo 2º da A Lei Federal n° 12.858/13, tendo sido verificado que houve aplicação decorrente de recursos recebidos em exercícios anteriores.

Com relação a aplicação dos recursos recebidos em exercícios anteriores, registra-se que na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (2020), o e. Plenário desta Corte determinou que o jurisdicionado aplicasse, além dos recursos recebidos no exercício, os valores não aplicados nos exercícios anteriores em saúde e educação, a saber:

Tabela 43 - Aplicação de Recursos dos Royalties (Pré-Sal) não aplicados em exercícios anteriores

Descrição	Saldo a Aplicar de Exercícios Anteriores (A)	Saldo Excedente Aplicado em 2021 (B)	Saldo de Exercícios Anteriores a Aplicar em 2022 (A – B)
Em Saúde	241.948,12	23.368,77	218.579,35
Em Educação	366.844,37	380.581,47	0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 209.333-2/21

Nota: O saldo a aplicar contempla os valores dos exercícios de 2018 (Prestação de Contas TCE-RJ n.º 208.022-1/19), 2019 (Prestação de Contas TCE-RJ n.º 211.116-6/20) e 2020 (Prestação de Contas TCE-RJ n.º 209.333-2/21), a saber:

SAÚDE	
Exercício	**R$**
2018	61.717,25
2019	65.852,99
2020	114.377,88
TOTAL	**241.948,12**
EDUCAÇÃO	
Exercício	**R$**
2018	185.151,76

2019	-161.441,03
2020	343.133,64
TOTAL	**366.844,37**

Constata-se, assim, que o município de Nilópolis não aplicou integralmente os recursos de *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, recebidos em exercícios anteriores, na área da Saúde.

A ausência de aplicação, a princípio, ensejou em uma impropriedade, contudo, diante da possibilidade regimental do jurisdicionado apresentar manifestação escrita, o Corpo Instrutivo analisou os esclarecimentos e relevou a impropriedade, conforme transcrito a seguir:

> **Manifestação escrita: (Peça 175)**
> O jurisdicionado esclarece que o saldo acumulado nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, no valor de R$ 241.948,12, foi integralmente aplicado no exercício de 2021. Entretanto, os repasses do mês de dezembro foram feitos em 13/12/2021 e 28/12/2021, perfazendo uma receita no mês de dezembro no montante de R$ 222.286,50 sem tempo hábil para a aplicação dos recursos. Acrescenta que o referido valor, bem como os valores recebidos no exercício de 2022, no montante de R$ 1.750.882,61, já foram aplicados no presente exercício, conforme cópia do Ofício 060/2022/FMS.
> **Análise:**
> Conforme verificado às Peças 181 e 182, o jurisdicionado foi surpreendido com receitas de royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13 em valores acima da média, ficando sem tempo hábil para proceder à execução da despesa.
> Considerando que o valor recebido em dezembro de 2021 (R$ 222.286,50) é superior ao saldo de exercícios anteriores a aplicar (R$ 218.579,35), evidenciando que, com exceção do valor atípico recebido em dezembro, o Município vem cumprindo a citada determinação legal;
> Considerando as circunstâncias práticas e dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, conforme prescreve o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB;
> Pelos motivos retro, entende-se que esta impropriedade possa ser relevada.
> **Conclusão**:
> Dessa forma a referida impropriedade será relevada na conclusão deste relatório.
> Entretanto, cabe alertar o gestor para que comprove a aplicação do saldo remanescente de R$ 218.579,35, dos recursos de royalties na saúde, conforme o § 3º, artigo 2º da Lei Federal n.º 12.858/13, na próxima Prestação de Contas de Governo.

Assim, como foram trazidos aos autos elementos capazes de alterar a constatação acerca da ausência de aplicação integral dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, recebidos em exercícios anteriores, e ainda considerando que o valor recebido em dezembro de 2021 (R$ 222.286,50) é superior ao saldo de exercícios anteriores a aplicar (R$

218.579,35), situação que se constitui em fator limitante à adequada execução da despesa em face do pouco tempo até o término do exercício, entendo que o assunto deve ser conduzido de forma a alertar ao gestor sobre a necessária observância aos preceitos da mencionada Lei acerca da necessária aplicação no exercício seguinte àquele em que o recurso foi efetivamente recebido.

Desta forma, farei constar na conclusão deste parecer **(item III.d do encaminhamento),** alerta para que o gestor fique ciente que deve aplicar o saldo remanescente de R$ 218.579,35 na área da saúde, devendo ser comprovado na prestação de contas de governo referente ao exercício de 2022, conforme estabelece o § 3º, artigo 2º, da Lei Federal n.º 12.858/13.

9.1.1 Recursos Recebidos conforme Lei Federal n° 13.885/19 (Cessão Onerosa)

A Lei Federal nº 13.885, de 17.10.19, estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados decorrentes de royalties recebidos a título de cessão onerosa previsto na Lei Federal nº 12.276 de 30.06.10.

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

No exercício de 2021, o município de Nilópolis não recebeu recursos decorrente da mencionada Lei Federal. Com relação aos recursos recebidos no exercício de 2020, o *Parquet* Especial argumenta que o relatório técnico não fez qualquer menção acerca da aplicação, ou não, em 2021 do saldo dos recursos previstos na Lei Federal nº 13.885/19, remanescente do exercício anterior, no valor de R$83.358,28.

Apesar do Corpo Instrutivo não ter se manifestado com relação a aplicação dos referidos recursos, foi possível verificar no site de transparência do município de Nilópolis (https://pmnilopolis.geosiap.net.br/portal-transparencia/home) no relatório de Despesas por

Fonte e Aplicação que o município não realizou gasto com a fonte denominada 138 - Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal no exercício de 2021.

Diante disso, ainda resta um saldo a empenhar de R$83.358,28, cuja aplicação deverá ser acompanhada nas próximas prestações de contas de governo, motivo pelo qual entendo pertinente que o atual prefeito seja **alertado** desse fato **(item III.e do encaminhamento).**

10. Demais aspectos relevantes

10.1 Controle Interno

De acordo com o art. 70, caput, e o art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, caberá ao Sistema de Controle Interno de cada Poder, em apoio ao Controle Externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos e entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Na administração pública municipal o sistema de controle interno é uma importante ferramenta para auxiliar o gestor a administrar com eficiência os recursos públicos, orientando as áreas contábil, financeira, econômica, patrimonial e administrativa, no auxílio da preservação dos recursos e proteção dos bens patrimoniais.

A Unidade Controle Interno municipal tem a missão, dentre outras, de fiscalizar o uso eficiente dos recursos públicos, agindo como entidade que presta auxílio ao Tribunal de Contas do Estado.

Destaco que o Certificado de Auditoria emitido pelo órgão central de controle interno (Peça 107) opina expressamente pela **Regularidade sem Ressalvas** das Contas do chefe de Governo do Município.

Em relação às Determinações contidas na análise da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2020 (Processo TCE-RJ n.º 209.333-2/21), com vistas a avaliar o cumprimento das respectivas Determinações e Recomendações, foi solicitado ao jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, a ser elaborado pela Unidade de Controle Interno, informando, detalhadamente, as ações e providências adotadas

com o objetivo de corrigir as ressalvas verificadas quando da emissão do Parecer Prévio. O mencionado relatório foi encaminhado, informando, de modo adequado, todas as ações e providências visando à correção das irregularidades e/ou impropriedades verificadas no exercício de 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 44 - Monitoramento das Determinações e Recomendações constantes da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2020 (Processo TCE-RJ n.º 209.333-2/21)

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	7	54%
Cumprida parcialmente	5	38%
Não cumprida	1	8%
Cumprimento dispensado	0	0%
Total	**13**	**100%**

Fonte: Peça 108 –Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações

Verifica-se que não foram cumpridas integralmente as determinações exaradas por este Tribunal na prestação de contas anterior. Oferecida a possibilidade de se pronunciar acerca do não atendimento integral, o jurisdicionado assim se manifestou:

> Cumpre informar que, a Secretaria Municipal de Controle Interno apresentou o relatório com um diagnóstico prévio, para o acompanhamento e atendimento das recomendações e determinações do Tribunal de Contas contidas no relatório da última Prestação de Contas de Governo do Município, conforme a última prestação de Prestação de Contas de Governo do Município apreciada pela Egrégia Corte de Contas, relativa ao exercício de 2019, constante nos autos do Processo TCE nº 211.116-6/20, conforme cópia integral do processo administrativo nº 5841/2021 (doc. 8). As medidas adotadas ao longo do ano de 2021 possibilitaram o saneamento de algumas impropriedades, conforme análise da prestação de contas relativa ao exercício de 2021.

Apesar de ter indicado a busca pelo atendimento das determinações e implementação das recomendações, ainda persistem duas determinações não cumpridas. Assim o assunto será objeto de **Ressalva nº4** e **Determinação nº4** na conclusão deste parecer, bem como ciência deste parecer ao atual responsável pelo controle interno **(item II.a do encaminhamento)**, para que busque cumprir adequadamente a função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.

10.2 Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos, cujo objetivo é avaliar, ao

longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

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

Nesse sentido o artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17 prevê a elaboração de Certificado de Validação, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certifica que as respostas foram suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

Verifico que o referido Certificado de Validação foi encaminhado (peça 109), demonstrando que as respostas aos quesitos desse normativo foram suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do IEGM.

10.3 Auditoria sobre a Gestão

Com relação as auditorias governamentais realizadas em processos próprios pelo município de Nilópolis, a instância técnica especializada destaca os problemas encontrados relacionados à fiscalização das receitas municipais, cujo saneamento deverá ser objeto da atual gestão (2021/2024). As auditorias realizadas e os problemas identificados encontram-se listados a seguir:

Tabela 45 - Resultado das auditorias governamentais realizadas no Município de Itaboraí, no período de 2021/2024, com enfoque na gestão dos recursos públicos

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.

Temas	Achados de Auditoria
Gestão do Crédito Tributário – GCT	• Cobrança administrativa do crédito tributário insuficiente para realizar a efetiva arrecadação; • Regras e procedimentos de concessão de parcelamentos restringem a busca pela efetiva arrecadação; • Ausência de continuidade na cobrança de créditos envolvidos em parcelamentos inadimplidos; • Não implementação do protesto extrajudicial gratuito de Certidões de Dívida Ativa emitidas com razoável certeza do devedor; • Ausência de inscrição de créditos tributários inadimplidos em dívida ativa; • Ausência de requisitos legais da Certidão de Dívida Ativa; • Ausência de verificação de liquidez e certeza na inscrição em dívida ativa; • Prescrição do crédito tributário; • Cobrança de créditos tributários já prescritos; • Inconsistência nos registros dos créditos tributários; • Cancelamento de créditos sem as formalidades necessárias; • Irregularidade no saldo contábil do estoque da dívida ativa.
Gestão do Imposto sobre Serviços - ISS	• Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao ISS; • Falta de transparência da normatização do ISS em vigor; • Atribuições do cargo de Fiscal de Tributos que extrapolam as atividades de fiscalização tributária; • Desvio de função dos fiscais de tributos; • Insuficiência de computadores à disposição dos fiscais de tributos em condições de serem utilizados para fiscalização do ISS; • Inexistência de planejamento da fiscalização do ISS; • Inexistência de monitoramento da arrecadação do ISS; • Inexistência de procedimento de conciliação do faturamento dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional; • Inexistência de obrigação acessória sobre serviços que foram tomados e os respectivos recolhimentos de ISS retido; • Inexistência de procedimentos fiscalizatórios com dados dos contribuintes de ISS junto às operadoras de cartões de crédito e débito; • Retenção indevida do ISS pelo Município, sem a observância das normas gerais quanto às regras do local da ocorrência do fato gerador.
Gestão dos impostos imobiliários - IPTU E ITBI	• Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao IPTU; • Cadastro imobiliário desatualizado; • Existência de arbitramentos de base de cálculo do ITBI sem explicitação dos parâmetros e fatores que embasaram a forma de cálculo utilizada para valoração do imposto; • Não foi possível verificar a regularidade dos lançamentos de IPTU.

Diante dos apontamentos da instância técnica, se faz necessária a emissão de **alerta** ao atual gestor **(item III.f do encaminhamento)** que deverá planificar e controlar a solução dos problemas relacionados às auditorias realizadas na receita. Persistindo os achados apurados em sede de auditorias e não comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão, este Tribunal poderá se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas, sem prejuízo a outros procedimentos de controle cabíveis

10.4 Editais

Amparada pela Deliberação TCE-RJ n.º 312 de 06.05.21, a remessa de dados tempestivos com a qualidade devida é indispensável para atuação oportuna do TCE-RJ, uma vez que a verificação propícia desses dados poderá identificar distorções relevantes na materialização da despesa, que impactarão na execução das políticas públicas.

Com relação aos dados no sistema Sigfis, o Corpo Técnico assim se manifestou:

> O Município de NILOPOLIS, apresentou **69** editais de forma **intempestiva** no sistema SIGFIS, ou seja, não atendeu ao prazo previsto na Deliberação nº 312/2020. Além disso, **7** desses editais foram encaminhados após a realização do certame, fato que, além de exorbitar o prazo previsto de envio dos dados, mitigou eventual ação de controle. Vide a seguir o extrato de envios intempestivos por órgão:

Unidade Gestora	Total de Editais	Intempestivo	Posterior ao Certame
PREFEITURA NILOPOLIS	55	51	4
FUNDO MUN SAÚDE NILÓPOLIS	10	10	0
FUNDO MUN ASSIST SOCIAL DE NILÓPOLIS	7	7	3
INST PREV DOS SERVIDORES MUN NILÓPOLIS	1	1	0
Total	**73**	**69**	**7**

Nesse contexto, faz-se mister **alertar o atual responsável pelo controle interno e o atual gestor (itens II.b e III.g, respectivamente, do encaminhamento)** sentido de que, os fatos ora apontados poderão macular a análise das futuras contas e constituir denso risco de auditoria no caso de persistência de tais ocorrências.

10.5 Concessões

A Constituição Federal, em seu artigo 175, estabelece que o poder público tem a incumbência da prestação de serviços públicos, seja de forma direta ou indiretamente por meio de concessões ou permissões.

Dado a importância do tema, ao elaborar as diretrizes de gestão para o Biênio 2021/2022, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro solicitou aos municípios a lista de contratos em vigor relativos a concessão ou permissão de serviços públicos e/ou parceria público-privada. De acordo com o apresentado pelo município de Nilópolis (peça 111), no exercício de 2021, existiam 2 concessões, contudo constatou-se que o Contrato 31/2016,

referente ao Transporte por Ônibus Municipal, não foi lançado no módulo de concessões do Sigfis, em inobservância ao previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/2017.

Portanto, a partir do apontado acima, faz-se necessário emitir **alerta** ao atual gestor **(item III.h do encaminhamento)** para que, persistindo a inobservância ao previsto na Deliberação TCE-RJ nº 281/17, este Tribunal poderá, nas próximas contas de governo, pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

11. Conclusão

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de Nilópolis, relativa ao exercício de 2021, e tendo em vista o teor do relatório do Corpo Instrutivo e o Parecer do Ministério Público de Contas, e ainda,

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

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

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

Considerando que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro;

Considerando que este Tribunal, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda

Constitucional nº 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado;

Considerando a Lei Federal n.º 13.655/18 (LINDB) que traz disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e a aplicação do direito público;

Posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Instrutivo com o Ministério Público de Contas junto a esta Corte, ressaltando que que minha parcial divergência reside apenas em desconsiderar o alerta proposto com relação ao saldo remanescente não aplicado em saúde, uma vez que o município aplicou a diferença que faltou para cumprimento do mínimo conforme apurado no item 6.3.1.1. Assim,

VOTO:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de **NILÓPOLIS**, **Sr. Abraão David Neto,** referentes ao exercício de **2021**, com as seguintes **RESSALVAS** e **DETERMINAÇÕES**:

RESSALVA N.º 1

Descontrole entre a movimentação orçamentária e financeira do Fundeb, não atendendo, dessa forma, ao disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n. º 14.113/20 **(tópico 6.2.2.5);**

DETERMINAÇÃO N.º 1

Garantir a observância do disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n. º 14.113/20, cuidando para que os recursos disponíveis na conta do Fundo sejam suficientes para atender às despesas realizadas no exercício.

RESSALVA N.º 2

O valor total das despesas na Função 10 – Saúde, evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, diverge do registrado pela contabilidade **(tópico 6.3);**

DETERMINAÇÃO N.º 2

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ n.º 281/17.

RESSALVA N.º 3

Despesas classificadas na Função 10 – Saúde, que não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício em análise, em desacordo com o artigo 7° da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00 **(tópico 6.3);**

DETERMINAÇÃO N.º 3

Observar a correta classificação das despesas nas ações e serviços públicos de saúde, em atendimento ao artigo 7° da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00.

RESSALVA N.º 4

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.º 9.717/98 **(tópico 7.2);**

DETERMINAÇÃO N.º 4

Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n.º 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.º 5

O Município não cumpriu integralmente as determinações exaradas na prestação de contas de governo anterior, relativas ao exercício de 2020, conforme informado no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ pelo Controle Interno (Modelo 22) da Deliberação TCE-RJ n.º 285/18 **(tópico 10.1);**

DETERMINAÇÃO N.º 5

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte em face dos pareceres emitidos nas prestações de contas de governo.

II – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura municipal de **NILÓPOLIS**, para que tenha ciência:

a) acerca 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 **(tópico 10.1);**

b) quanto à necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal para que todas as unidades administrativas enviem tempestivamente, via sistema Sigfis, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 312/20 **(tópico 10.4).**

III – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, ao atual Prefeito municipal de **NILÓPOLIS**, para que seja alertado:

a) quanto ao fato de que, a partir das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2024 (último ano do atual mandato), a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2025, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00 **(tópico 4.1);**

b) quanto ao fato de que, o Município não cumpriu o artigo 212 da Constituição Federal no exercício de 2020, devendo aplicar complementarmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício de 2023, a diferença entre o valor aplicado e o valor mínimo exigível constitucionalmente, conforme a Emenda Constitucional n.º 119/22. Ressalta-se que do valor devido (R$6.617.963,75) foram aplicados no exercício de 2021 o valor de R$2.009.901,88, restando a aplicar até 2023 no montante de R$4.608.061,87 **(tópico 6.1.1.1);**

c) acerca da recente decisão deste Tribunal de 13.07.22, proferida no bojo do Processo TCE-RJ n.º 209.516-6/21, que firmou entendimento desta Corte acerca de novas hipóteses para vedação do custeio de despesas com recursos das compensações financeiras (*royalties*) previstas na Lei Federal n.º 7.990/89, assim como da revogação da tese fixada na decisão plenária de 14.12.06, proferida na consulta tombada sob o Processo TCE-RJ n.º 219.143-9/06 **(tópico 9);**

d) quanto ao saldo remanescente de R$ 218.579,35 referentes a não aplicação dos recursos dos *royalties* na área da Saúde, pare que comprove a aplicação na prestação de contas de governo referente ao exercício de 2022, conforme estabelece o § 3º, artigo 2º, da Lei Federal n.º 12.858/13 **(tópico 9.1);**

e) quanto a aplicação do saldo de R$83.358,28 referentes aos recursos provenientes na Lei Federal nº 13.885/19 (Cessão Onerosa), decorrente da não aplicação no exercício de 2020, que será objeto de verificação nas próximas contas de governo encaminhadas pelo jurisdicionado **(tópico 9.1.1);**

f) quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável, de forma a atender ao estabelecido no artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, informando que este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das próximas prestações de contas de governo **(tópico 10.3);**

g) quanto à necessidade de estabelecer controles no âmbito municipal para que todas as unidades administrativas enviem tempestivamente, via sistema Sigfis, dados de todos os editais celebrados, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 312/20 **(tópico 10.4);**

h) quanto à obrigatoriedade da inserção dos dados no módulo concessões do Sigfis, em sua integridade e autenticidade, referentes às contratações no âmbito das concessões comuns (regidas pela Lei n.º 8.987/95), e concessões administrativas e patrocinadas (parcerias público-privadas – PPP´s, regidas pela Lei n.º 11.079/04), em observância ao previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/17, informando que este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das próximas prestações de contas de governo **(tópico 10.5).**

IV – Findas as providências supra, pelo **ARQUIVAMENTO** do processo.

CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO
Documento assinado digitalmente

TCERJ
Assinado Digitalmente por: MARCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO
Data: 2022.11.17 16:45:12 -03:00
Razão: Processo 210404-8/2022. Para verificar a autenticidade acesse https://www.tcerj.tc.br/valida/. Código: 76309285-69c2-4a52-963a-35a135b66201
Local: TCERJ