

CARDOSO MOREIRA

2022



**Prestação de
Contas de
Governo**

**Conselheiro
Relator
Márcio Pacheco**

Sede: Praça da República, nº 50, 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

MÁRCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

CORREGEDORA-GERAL

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

OUVIDOR

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

PRESIDENTE DO CONSELHO SUPERIOR DA ECG

MÁRCIO HENRIQUE CRUZ PACHECO

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 DE CONTAS

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

Sumário

1.	Dados Socioeconômicos	9
2.	Estrutura do Município	10
3.	Gestão Orçamentária.....	11
3.1.	Instrumentos de Planejamento.....	11
3.2.	Orçamento 2022	13
3.3.	Alterações Orçamentárias	13
3.3.1.	Autorizados pela LOA	14
3.3.2.	Autorizados por Lei Específica.....	15
3.3.3.	Créditos Extraordinários.....	16
3.3.4.	Resumo das Alterações Orçamentárias	16
3.3.5.	Análise das Fontes de Recursos.....	17
3.4.	Receita.....	18
3.4.1.	Receita de competência do município.....	19
3.4.2.	Receita por habitante.....	19
3.5.	Despesa	20
3.5.1.	Cancelamento de Restos a Pagar Processado	21
3.6.	Resultado Orçamentário.....	22
4.	Gestão Financeira e Patrimonial.....	22
4.1.	Resultado do Superávit/Déficit Financeiro	23
4.2.	Balanço Patrimonial.....	25
4.2.1.	Resultado Patrimonial	25
4.2.2.	Situação Patrimonial Líquida	26
5.	Gestão Fiscal	26

5.1. Demonstrativos Fiscais (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal)	27
5.2. Metas Fiscais	28
5.2.1. Audiências Públicas	29
5.3. Receita Corrente Líquida	29
5.4. Despesa com Pessoal	30
5.5. Dívida Pública	30
5.6. Outros Limites: Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos	31
6. Limites Constitucionais e Legais	32
6.1. Gastos com Educação	32
6.1.1. Verificação da adequação das despesas	32
6.1.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	33
6.1.3. Outros assuntos pertinentes à Educação.....	36
6.2. Fundeb.....	37
6.2.1. Gastos com Fundeb.....	39
6.2.2. Utilização dos recursos do Fundeb	40
6.2.3. Outros tópicos relevantes pertinentes ao FUNDEB.....	43
6.3. Gastos com Saúde.....	44
6.3.1. Verificação da adequação das despesas	44
6.3.2. Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS	45
6.3.3. Outros tópicos relevantes pertinentes a Saúde.....	47
7. Previdência	48
7.1. Resultado Financeiro do RPPS.....	49
7.2. Contribuições Previdenciárias	49
7.2.1. Regime Próprio de Previdência Social.....	50
7.2.2. Regime Geral de Previdência Social.....	50

7.3.	Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP	52
7.4.	Avaliação Atuarial.....	52
7.5.	Emenda Constitucional nº 103/19	53
8.	Repasse ao Poder Legislativo	54
8.1.	Apuração do limite máximo	55
8.2.	Verificação do valor repassado (Artigo 29-A, § 2º, inciso I).....	56
8.3.	Verificação do cumprimento do Orçamento Final (Artigo 29-A, § 2º, inciso III)	57
9.	<i>Royalties</i>	57
9.1.	Receitas de Compensações Financeiras	59
9.2.	Despesas custeadas com Compensações Financeiras	59
9.3.	<i>Royalties</i> e Participação Especial da Lei Federal nº 12.858/13	60
9.3.1.	Recursos recebidos e aplicação conforme Lei Federal nº 12.858/13	61
9.4.	Transferências da União relativa a Lei Federal nº 13.885/19	62
10.	Demais aspectos relevantes	63
10.1.	Controle Interno	63
10.2.	Auditoria sobre a Gestão Tributária	64
10.3.	Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos	66
10.4.	Transparência na Gestão Fiscal.....	68
11.	Conclusão	68

PROCESSO: TCE-RJ Nº 222.353-1/23

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CARDOSO MOREIRA

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2022

RESPONSÁVEL: SRA. GEANE CORDEIRO VINCLER

EMENTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE CARDOSO MOREIRA. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2022. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO À ATUAL PREFEITA. COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA. ARQUIVAMENTO.

Versam os autos sobre a Prestação de Contas de Governo da Chefe do Poder Executivo do Município de Cardoso Moreira, referente ao exercício de 2022, sob a responsabilidade da Sra. Geane Cordeiro Vincler – Prefeita 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 Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - SCAP, constata-se que a Prestação de Contas deu entrada neste Tribunal em 13.04.23, encaminhada de forma tempestiva, conforme Deliberação TCE-RJ nº 285/18, a qual dispõe que as contas serão encaminhadas no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da abertura da sessão legislativa.

Inicialmente, a i. Unidade de Auditoria, após análise de toda documentação encaminhada (peça 185), sugeriu a emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas da Chefe do Poder Executivo, em face da identificação de 1 (uma) **IRREGULARIDADE** e 6 (seis) **IMPROPRIEDADES**.

Em sua análise, o d. Ministério Público de Contas - MPC, representado pelo Sr. Procurador-Geral de Contas Henrique Cunha de Lima, posiciona-se de acordo com a Unidade de Auditoria (peça 188), sugerindo a emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas da Chefe do Poder Executivo.

Diante disto, consoante disposto no artigo 64, § 1º, do RITCERJ, e em observação ao princípio do contraditório e da ampla defesa, foi dada ciência ao Responsável, por meio da Decisão Monocrática proferida em 29.11.23, para apresentação de manifestação escrita, caso entendesse necessário.

Através do Doc. TCE-RJ nº 27.406-3/23 (peças 195 a 207), a Responsável se manifestou nos autos acerca da irregularidade e das impropriedades indicadas pela mencionada Decisão.

Após análise empreendida na nova documentação e nos esclarecimentos encaminhados em sede de defesa a laboriosa **Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal - CSC-Municipal**¹ sugeriu (peça 210): **i)** a emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas da Chefe do Poder Executivo, pela Câmara Municipal, consignando 5 (cinco) **RESSALVAS**, as quais originaram a elaboração de **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO**; **ii)** **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo Controle Interno; e **iii)** **COMUNICAÇÃO** à atual Prefeita Municipal de Cardoso Moreira.

O douto MPC, após análise dos esclarecimentos, posiciona-se de acordo com a ilustre CSC-Municipal (peça 213), sugerindo: **i)** Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Chefe do Poder Executivo do Município com 5 (cinco) **RESSALVAS**, as quais originaram a elaboração de **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO**;

¹ A Unidade de Auditoria é um órgão competente e imparcial, que emitiu o parecer técnico que embasa o voto ora apresentado. Eventuais erros materiais de somas em tabelas elaboradas pela Unidade de Auditoria não comprometem a emissão do parecer prévio, pois não alteram a sua conclusão geral.

ii) COMUNICAÇÃO ao atual responsável pelo Controle Interno; e iii) COMUNICAÇÃO à atual Prefeita Municipal de Cardoso Moreira.

Ressalto que, consoante previsão constante no artigo 269, § 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.

O Tribunal de Contas do Estado de Rio de Janeiro – TCE-RJ é o órgão de fiscalização responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades do Estado e dos 91 Municípios fluminenses.

Suas competências estão estabelecidas nos artigos 123, 124 e 125 da Constituição Estadual, sendo uma das principais atribuições referentes à Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, contida no artigo 124² da Constituição Estadual.

O objetivo da Prestação de Contas de Governo é avaliar a regularidade da gestão e assegurar a transparência, a qual deve ser apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, para fins de emissão de parecer prévio conclusivo a ser encaminhado ao Legislativo Municipal para fins de 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 124 da Carta Magna Estadual.

As análises empreendidas a seguir visam verificar o cumprimento dos dispositivos Constitucionais e Legais, destacando acompanhamento do endividamento, dos gastos com pessoal e da situação previdenciária, bem como do cumprimento dos limites previstos para a saúde e educação, de modo a facilitar o entendimento do público em geral, com vistas ao estímulo do controle social.

² Art. 124 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito.

§ 2º - Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, sobre as contas que o Prefeito prestará anualmente.

1. Dados Socioeconômicos

Os dados socioeconômicos são indicadores das características básicas do município, objetivando contextualizar as potencialidades e fraquezas e orientar a formulação de políticas públicas.

Demonstra-se a seguir, os principais indicadores do Município de Cardoso Moreira³:

1.1 Dados populacionais

✓ População no último censo [2022] = 12.958 pessoas (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 79 de 92).

✓ Densidade demográfica [2022] = 24,80 hab/km² (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 86 de 92).

1.2 Território

✓ Área da unidade territorial [2022] = 522,596 km² (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 30 de 92).

✓ Área urbanizada [2019] = 3,33 km² (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 74 de 92).

1.3 Educação

✓ IDEB - Anos iniciais do ensino fundamental (Rede Pública) [2021] = 5,4 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 48 de 92).

✓ IDEB - Anos finais do ensino fundamental (Rede Pública) [2021] = 5,7 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 2 de 92).

✓ Matrículas no ensino fundamental [2021] = 1.847 matrículas.

✓ Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021] = 12 escolas.

1.4 Saúde

³ <https://cidades.ibge.gov.br>, acesso em 22.11.23.

- ✓ Estabelecimentos de Saúde SUS [2009] = 11 estabelecimentos.

1.5 Trabalho e Rendimento

- ✓ Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2021] = 1,8 salários-mínimos (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 64 de 92).

- ✓ Pessoal ocupado [2021] = 2.056 pessoas (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 83 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 2020 foi de R\$ 27.577,00 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 48 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 0,648 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 89 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 em 2003 foi de 0,43 (na comparação com os outros municípios do Estado, ocupa a posição 36 de 92).

2. Estrutura do Município

Segundo informações fornecidas pelo Jurisdicionado (peça 168), a Administração Municipal de Cardoso Moreira está organizada da seguinte forma:

Tabela 1. Organização do município

Órgão
PREFEITURA CARDOSO MOREIRA
CAMARA CARDOSO MOREIRA
FUNDO MUN PREVIDENCIA CARDOSO MOREIRA

Órgão
FUNDO MUN SAUDE CARDOSO MOREIRA
FUNDO MUN EDUCAÇÃO CARDOSO MOREIRA
FUNDO MUN ASSIST SOCIAL CARDOSO MOREIRA

Fonte: Peça 168 – Relatório Geral de Documentos.

3. Gestão Orçamentária

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais dados sobre a gestão orçamentária do Município referente ao exercício de 2022.

No Estado moderno, em que é privilegiado o instituto da representação, o orçamento é um instrumento de participação popular, os representantes do povo elaboram, debatem, aprovam e executam tal planejamento para o bem comum da população.

A Constituição Federal de 1988 enfatizou o controle dos projetos pelo Poder Legislativo e o orçamento-programa, em que o Estado realiza um planejamento sistematizado e analítico, de médio e longo prazo, a fim de melhor gerenciar os recursos e os gastos públicos.

Orçamento Público é um planejamento materializado pela Lei Orçamentária, no qual o Governo, em quaisquer de seus níveis, relaciona, de forma legal, o seu programa de trabalho, que contém planos de custeio, investimentos, inversões e obtenção de recursos, tudo para o preenchimento de suas necessidades funcionais.

O planejamento está intimamente ligado a um processo temporal, que envolve a vivência ou a experiência do que já se passou; o momento presente, conhecido como diagnóstico, em que se tem conhecimento dos recursos e das necessidades existentes e esperadas; e a visão, que além do objetivo, trata das diretrizes e das metas que se pretendem alcançar no futuro.

3.1. Instrumentos de Planejamento

O orçamento público é exigido pela Carta Magna em seu artigo 165 e é obrigatório para todas as entidades do governo, após a aprovação pelo Legislativo, a sanção e a publicação da Lei Orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo. O processo orçamentário é concretizado pelos seguintes instrumentos:

a) Plano Plurianual (PPA): Elaborado no primeiro ano de mandato do governo eleito com vigência para os quatro anos seguintes. É o elemento através do qual o governo ordena suas ações com a finalidade de atingir os seus objetivos ou metas. É instituído por lei, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para aquelas referentes a programas de duração continuada (despesas correntes). Os investimentos cuja execução seja levada a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro, só poderão ser aplicados se previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal.

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Tem a finalidade principal de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

c) Lei de Orçamento Anual (LOA): Visa a concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. Compreende os três tipos distintos de orçamentos:

➤ **Orçamento Fiscal** - Abrange os três Poderes da União, fundos, órgãos, autarquias, inclusive as especiais e fundações instituídas e mantidas pela União; abrange, também, as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam desta quaisquer recursos que não sejam provenientes de participação acionária, pagamentos de serviços prestados, transferências para aplicação em programas de financiamento atendendo ao disposto na alínea “c” do inciso I do artigo 159 da Constituição Federal, e refinanciamento da dívida externa;

➤ **Orçamento de Seguridade Social** - Compreende todos os órgãos e entidades, a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, quer sejam

da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; compreende, ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do programa de trabalho dos órgãos e entidades anteriormente relacionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no artigo 194 da Constituição Federal; e

➤ Orçamento de Investimento das Empresas Estatais - Previsto no inciso II, parágrafo 5º, do artigo 165, da Constituição Federal, abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com o direito a voto.

Nesse sentido, para o exercício de 2022, o Município de Cardoso Moreira elaborou tais instrumentos os quais foram materializados através das seguintes Leis Municipais:

Tabela 2. Instrumentos de Planejamento para o exercício de 2022

	PPA	LDO	LOA
Período	2022 a 2025	2022	2022
Lei Municipal nº	741, de 21.12.21	729, de 20.07.21	742, de 21.12.21
Lei Municipal nº (alterações)	-	-	800, de 02.09.22 827, de 05.12.22

Fonte: Peças 02, 03, 04, 05 e 142.

3.2. Orçamento 2022

O Orçamento de Cardoso Moreira para o exercício financeiro de 2022, aprovado pela Lei Municipal nº 742/21, estimou a receita e fixou a despesa no valor de **R\$ 91.115.000,00** (peça 142).

3.3. Alterações Orçamentárias

As autorizações de gastos constantes na LOA são chamadas de Créditos Orçamentários e são planejados, debatidos e aprovados sempre no ano anterior a sua execução. Sendo assim, quando durante a execução orçamentária o Estado tem a necessidade de ajustar essas autorizações, surgem os chamados Créditos Adicionais - CA.

Os Créditos Adicionais são muito importantes para que a LOA não seja tão rígida entre seu planejamento do ano anterior e sua execução no ano seguinte, logo, sem eles a Administração Pública teria que aguardar o próximo ano para executar gastos antes não

contemplados, seja no valor, seja na rubrica ou tipo de gasto, que não foi atendido pelo LOA atual e isso traria um grande problema para a gestão por falta de atendimento do Estado frente às novas e crescentes demandas que não foram pensadas e nem planejadas no ano anterior ao seu surgimento.

Os CA destinados a atender a gasto previsto na LOA, porém seu valor tornou-se insuficiente para atender as demandas durante a própria execução orçamentária, são chamados de CA Suplementares. Caso a rubrica não tenha sido prevista na LOA, e durante a execução surgir a necessidade de sua criação e inclusão, será necessário o Poder Executivo fazer um projeto de Lei específico para o Poder Legislativo autorizar o CA Especial. Já o CA Extraordinário é usado para atender a calamidade, comoção ou guerra, que são casos de urgência e bem específicos, sendo necessário o Poder Executivo abrir via decreto e dar imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

3.3.1. Autorizados pela LOA

De acordo com o artigo 7º da Lei Municipal nº 742/21, alterada pela Lei nº 827/22, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de **40%** do total da despesa fixada, ou seja, R\$ 36.466.000,00. A Lei Orçamentária, no artigo 8º, prevê exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares, conforme transcrito a seguir:

Artigo 8º - O limite autorizado no Artigo 7º não será onerado quando o crédito se destinar a:

I – Atender insuficiências de dotações do Grupo de Pessoal e Encargos Sociais, mediante a utilização de recursos oriundos da anulação de despesa.

As alterações orçamentárias realizadas no orçamento de 2022, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, podem ser resumidas da seguinte forma:

Tabela 3. Alterações Orçamentárias, autorizadas pela LOA, realizadas no exercício de 2022

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	49.970.542,12
		Excesso - Outros	0,00
		Superávit	5.102,12
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00

(A) Total das alterações	49.975.644,24
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)	15.953.674,90
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)	34.021.969,34
(D) Limite autorizado na LOA	36.446.000,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)	0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peças 5 e 142, e Relação de Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Peça 168 (fls. 14 a 19).

Nota (linha “B”): Soma-se à exceção de R\$ 10.749.944,90 apurada pelo município (excluídos os créditos abertos com a fonte superávit pelos Decretos nº 6 e 33, indevidamente considerados pelo município) o montante de R\$ 5.203.730,00 apurado no Decreto nº 41/22 (peça 144, fls. 64 a 84), atingindo, assim, a exceção total ao limite de R\$ 15.953.674,90.

Da Tabela anterior, é possível concluir que a abertura de créditos adicionais suplementares **observou o limite** estabelecido na LOA, seguindo, portanto, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal e atendendo ao princípio da razoabilidade.

3.3.2. Autorizados por Lei Específica

No que concerne aos Créditos Adicionais Especiais abertos em face de autorização em leis específicas, verifica-se que a abertura destes **observou o limite** estabelecido nas Leis Autorizativas, seguindo, portanto, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 4. Alterações Orçamentárias autorizadas por Lei Específica no exercício de 2022

Lei nº	Limite Autorizado pela Lei (R\$) (A)	Decreto nº	Valor Aberto pelo Decreto (R\$) (B)	Fonte	Valor total dos créditos abertos acima do limite (A – B)
727/2021	680.000,00	72/2022	680.000,00	Convênio	0,00
728/2021	680.000,00	73/2022	680.000,00	Convênio	0,00
735/2021	300.000,00	70/2022	300.000,00	Convênio	0,00
737/2021	1.000.000,00	16/2022	1.000.000,00	Convênio	0,00
738/2021	500.000,00	71/2022	500.000,00	Convênio	0,00
757/2022	285.654,00	48/2023	285.654,00	Convênio	0,00
759/2022	2.500.000,00	26/2022	2.500.000,00	Excesso	0,00
760/2022	250.000,00	28/2022	250.000,00	Convênio	0,00
763/2022	15.000,00	42/2022	15.000,00	Excesso	0,00
764/2022	3.000.000,00	45/2022	3.000.000,00	Excesso	0,00
765/2022	642.636,00	44/2022	642.636,00	Convênio	0,00
766/2022	350.000,00	43/2022	350.000,00	Excesso	0,00
772/2022	1.200.000,00	50/2022	1.200.000,00	Excesso	0,00
773/2022	3.700.000,00	51/2022	3.700.000,00	Excesso	0,00
778/2022	199.910,00	58/2022	199.910,00	Excesso	0,00
779/2022	350.000,00	59/2022	350.000,00	Excesso	0,00
780/2022	200.646,00	60/2022	200.646,00	Excesso	0,00
782/2022	4.215.000,00	61/2022	4.215.000,00	Excesso	0,00
783/2022	4.900.000,00	62/2022	4.900.000,00	Excesso	0,00
784/2022	231.648,28	63/2022	231.648,28	Excesso	0,00
785/2022	650.000,00	64/2022	650.000,00	Excesso	0,00
786/2022	1.056.000,00	74/2022	1.056.000,00	Excesso	0,00
787/2022	676.000,00	75/2022	676.000,00	Convênio	0,00
788/2022	200.000,00	76/2022	200.000,00	Convênio	0,00
789/2022	250.000,00	77/2022	250.000,00	Convênio	0,00

Lei nº	Limite Autorizado pela Lei (R\$) (A)	Decreto nº	Valor Aberto pelo Decreto (R\$) (B)	Fonte	Valor total dos créditos abertos acima do limite (A – B)
790/2022	1.000.000,00	78/2022	1.000.000,00	Convênio	0,00
793/2022	338.000,00	79/2022	338.000,00	Convênio	0,00
801/2022	285.956,93	113/2022	285.956,93	Convênio	0,00
816/2022	287.306,00	111/2023	287.306,00	Convênio	0,00
820/2022	100.010,11	94/2023	100.010,11	Excesso	0,00
821/2022	850.959,67	95/2023	850.959,67	Anulação	0,00
824/2022	1.200.000,00	100/2023	1.200.000,00	Superávit	0,00
825/2022	1.645.000,00	101/2022	1.645.000,00	Superávit	0,00
828/2022	1.000.000,00	112/2023	1.000.000,00	Excesso	0,00
832/2022	51.978,42	119/2023	51.978,42	Anulação	0,00
Total	34.791.705,41	Total	34.791.705,41		0,00

Fonte: Relação de Informações Prestadas – peça 168, fls. 14 a 19 e Leis Autorizativas Específicas – peças 6 e 143.

Nota 1: Para os créditos adicionais especiais abertos por meio dos decretos com base em leis autorizativas promulgadas nos últimos quatro meses do exercício anterior, o limite legal corresponde ao saldo orçamentário (sobra) não utilizado no exercício anterior, conforme documentação – peça 164.

3.3.3. Créditos Extraordinários

Durante o exercício **não houve abertura** de créditos adicionais extraordinários.

3.3.4. Resumo das Alterações Orçamentárias

Durante o exercício ocorreram alterações orçamentárias, decorrentes da abertura de créditos adicionais, resultando um orçamento final de **R\$ 125.008.869,44**, representando acréscimo de 37,20% do orçamento inicial, conforme demonstra-se a seguir:

Tabela 5. Orçamento final do exercício de 2022

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	91.115.000,00
(B) Alterações:	84.767.349,65
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	55.726.603,91
Créditos especiais	29.040.745,74
(C) Anulações de dotações	50.873.480,21
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	125.008.869,44
(E) Orçamento registrado no Balanço Orçamentário - Anexo 12 da Lei Federal n.º 4.320/64	125.008.869,44
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – Peças 5 e 142, Relação Informações Prestadas – Peça 168 (fls. 20) e Anexo 12 Consolidado – Peça 15.

Da Tabela, é possível concluir que o orçamento final apurado guarda paridade com o registrado nos Demonstrativos Contábeis da Lei Federal nº 4.320/64.

3.3.5. Análise das Fontes de Recursos

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 prévio⁴ 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 Cardoso Moreira **preservou o equilíbrio orçamentário**, entende-se não ser necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 6. Resultado apurado no exercício de 2022 (exceto RPPS)

Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	12.450.283,41
II - Receitas arrecadadas	107.697.741,68
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	120.148.025,09
IV - Despesas empenhadas	110.847.486,54
V - Aporte financeiro (extra orçamentário) ao instituto de previdência	0,00

⁴ A título de exemplificação temos a manifestação proferida em decisão Plenária nos autos do processo TCE-RJ nº 213.992-9/15.

VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	110.847.486,54
VII - Resultado alcançado (III-VI)	9.300.538,55

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (processo TCE-RJ nº 210.410-7/22); Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 13 e Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 14; Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64 do RPPS – Peça 50 e Anexo 13 da Lei Federal nº 4.320/64 do RPPS – Peça 51.

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

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

3.4. Receita

As receitas constituem os recursos financeiros recebidos pelo Estado para atender as necessidades da Administração Pública no atendimento das demandas sociais priorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e que podem ou não incorporar definitivamente ao patrimônio público.

As Receitas Orçamentárias são previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e incorporam ao patrimônio, enquanto as Receitas Extraorçamentárias não incorporam e representam valores transitórios pelo Estado e que não lhes pertencem, como depósitos de caução, de terceiros ou consignações retidas, e por isso não são consideradas para a disponibilidade financeira do Estado.

As Receitas Orçamentárias são classificadas em duas Categorias Econômicas para fins de organização da LOA, podendo ser então Corrente ou Capital, sendo que as Correntes são as regulares, comuns, as que se destinam a atender ao custeio do Estado, são as receitas arrecadadas como as tributária, patrimonial, industrial, agropecuária, serviços, contribuições e transferências de pessoas de direito público ou privado para atender às despesas correntes, multas e cobrança de dívida ativa. Já as Receitas de Capital se referem as alienações de bens, operações de créditos e suas amortizações, além das transferências destinadas a investimentos e ou imobilizações de bens. Destaca-se que as Receitas Correntes são as de maior valor na execução orçamentária.

A receita arrecadada no exercício foi de R\$ 117.985.714,63, superando a receita prevista na LOA, em R\$ 26.870.714,63, ou seja, 29,49%, conforme destacado a seguir:

Tabela 7. Arrecadação do exercício de 2022

Natureza	Previsão Inicial	Arrecadação
Receitas correntes	87.240.992,02	107.105.079,92
Receitas de capital	1.161.007,98	4.619.461,15
Receita intraorçamentária	2.713.000,00	6.261.173,56
Total	91.115.000,00	117.985.714,63

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 13.

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

3.4.1. Receita de competência do município

O comportamento das receitas diretamente arrecadadas, oriundas do poder de tributar do município, foi de R\$ 4.805.651,12, representando 4,66% em relação a receita corrente realizada em 2022, excluídas as da unidade gestora responsável pelo RPPS, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 8. Receitas tributárias diretamente arrecadadas do exercício de 2022

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Arrecadação(B)
ITR diretamente arrecadado	0,00
IRRF	1.768.928,51
IPTU	517.145,01
ITBI	73.912,85
ISS	2.136.613,50
Outros Impostos	23.264,27
Taxas	285.786,98
Contribuição de Melhoria	0,00
Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	0,00
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
(A) Subtotal	4.805.651,12
(B) Dedução da Receita	0,00
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	4.805.651,12
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS	103.078.280,53
(E) Percentual alcançado (C/D)	4,66%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 13.

Nota: Nos valores das receitas tributárias estão incluídos os valores do principal, multa e juros, dívida ativa e multas e juros de dívida ativa.

3.4.2. Receita por habitante

Considerando a receita corrente, excluído o RPPS, bem como a população estimada no exercício de 2022, verifica-se que a capacidade de arrecadação per capita foi de R\$ 8.125,36, conforme a seguir demonstrado:

Tabela 9. Capacidade de Arrecadação per capita - exercício de 2022

Receita corrente excluído o RPPS (A)	N.º de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
103.078.280,53	12.686	8.125,36

Fonte: Peça 185. Informação CSC-Municipal.

3.5. Despesa

As Despesas constituem os recursos financeiros gastos e investidos pelo Estado para atender as necessidades da Administração Pública, tanto as atividades fim relacionadas as demandas sociais, quanto meio, que se referem a própria administração, e podem ou não incorporar definitivamente o patrimônio público.

As Despesas Públicas podem ser Orçamentárias ou Extraorçamentárias, sendo as Orçamentárias aquelas que estão autorizadas ou fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), afetando assim o patrimônio público, e se dividem em Corrente e Capital. As despesas Correntes estão relacionadas a manutenção do Estado, ao seu custeio operacional, como pessoal ativo e inativo, material de consumo, serviços contratados, gastos com concessionárias como água, energia, telefone, *internet*, gastos vegetativos e continuados para manter o Estado em funcionamento. As despesas de Capital estão relacionadas a aquisição de bens, obras de construção de imóveis ou de infraestrutura, operações de créditos e suas amortizações.

Já as Despesas Extraorçamentárias não afetam diretamente o patrimônio público por se tratarem de restituições ou pagamentos de valores como depósitos de caução, de terceiros ou consignações recolhidas ou pagas para os órgãos vinculados de destino, que foram identificadas como receitas extraorçamentárias quando de seus recebimentos, logo, seus valores são compensados no pagamento, por isso chamados de Despesas também extraorçamentárias.

Na Tabela a seguir demonstra-se a execução orçamentária da despesa de Cardoso Moreira, resultando em uma **economia orçamentária de R\$ 5.966.691:**

Tabela 10. Execução Orçamentária da despesa do exercício de 2022

Natureza	Inicial (A)	Atualizada (B)	Empenhada (C)	Liquidada (D)	Paga (E)	Economia Orçamentária (B-C)
Despesas Correntes	86.065.201,98	113.765.725,56	111.300.472,19	109.928.051,74	109.449.786,91	2.465.253,37
Pessoal e Encargos sociais	46.567.954,02	58.024.128,44	57.367.698,56	57.298.250,70	56.843.457,21	656.429,88
Juros e Encargos da Dívida	200.000,00	10,00	0,00	0,00	0,00	10,00
Outras Despesas Correntes	39.297.247,96	55.741.587,12	53.932.773,63	52.629.801,04	52.606.329,70	1.808.813,49
Despesas de Capital	3.699.798,02	11.073.133,88	7.741.705,96	2.128.220,63	2.090.159,48	3.331.427,92
Investimentos	3.089.798,02	11.073.015,88	7.741.705,96	2.128.220,63	2.090.159,48	3.331.309,92
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	610.000,00	118,00	0,00	0,00	0,00	118,00
Reserva de Contingência	1.350.000,00	170.010,00	0,00	0,00	0,00	170.010,00
Total das despesas	91.115.000,00	125.008.869,44	119.042.178,15	112.056.272,37	111.539.946,39	5.966.691,29

Fonte: Peça 15 – Balanço Orçamentário Consolidado.

3.5.1. Cancelamento de Restos a Pagar Processado

Quando a Administração Pública executa o Orçamento, os gastos e investimentos são realizados pelo Empenho dos Créditos Disponíveis aprovados na LOA que representam autorizações de gastos, porém não são recursos financeiros, ou seja, não são numerários, e por esta razão se faz necessário ocorrer a arrecadação para possibilitar os pagamentos aos diversos fornecedores de bens e serviços contratados pelo Empenho.

Como a LOA tem a vigência de um ano, coincidente com o ano calendário, é comum a Administração Pública terminar o ano com Empenhos ainda não pagos, surgindo assim “*Contas a Pagar*” para o ano seguinte, o que denominamos de Restos a Pagar.

Os Restos a Pagar, como dívidas de Empenhos de anos anteriores podem ser desdobrados em dois tipos que são representativos das fases ou estágios da Despesa Pública: Processados e Não Processados.

Os Restos a Pagar Processados são oriundos das despesas Empenhadas e Liquidadas, ou seja, a Administração Pública reconheceu ou atestou o recebimento do serviço, material ou bem adquirido do Fornecedor, bastando apenas o efetivo pagamento; no entanto, os Restos a Pagar Não Processados, referem-se as despesas também não pagas no final do ano, mas que só foram Empenhadas, ou seja, o Fornecedor ainda não entregou o serviço, material ou bem adquirido pela Administração Pública, e por isso não é possível efetuar a liquidação, inscrevendo assim no final do ano essa dívida em Restos a Pagar Não Processados.

Com relação aos Restos a Pagar Processados, cuja entrega de bens ou serviços já fora cumprida pelo fornecedor, não é possível, em princípio, efetuar o cancelamento dessa obrigação, uma vez que o direito adquirido do recebimento pelo credor foi efetivado, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Conforme o Balanço Orçamentário Consolidado (peça 15), verifica-se que não houve cancelamentos de restos a pagar processados e não processados liquidados.

Destaca-se também, que a CSC-Municipal consignou em seu relatório que o Jurisdicionado inscreveu restos a pagar não processados com a devida disponibilidade de caixa, observando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

3.6. Resultado Orçamentário

O Resultado da Execução Orçamentária é encontrado pela diferença entre a Receita Arrecadada e a Despesa Empenhada, sendo o resultado Superavitário, se a Arrecadação for superior ao Empenhado; Deficitário se a Arrecadação for inferior ao Empenhado; e nulo ou equilibrado, se a receita arrecadada for igual a despesa empenhada.

A análise da execução orçamentária do exercício apresenta resultado **deficitário**, já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme apresentado na Tabela a seguir:

Tabela 11. Resultado orçamentário do exercício de 2022

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	117.985.714,63	10.287.972,95	107.697.741,68
Despesas Realizadas	119.042.178,15	8.194.691,61	110.847.486,54
Déficit Orçamentário	-1.056.463,52	2.093.281,34	-3.149.744,86

Fonte: Peça 15 – Balanço Orçamentário Consolidado e Peça 50 – Balanço Orçamentário – Órgão da Previdência.

4. Gestão Financeira e Patrimonial

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais dados sobre a situação financeira e patrimonial do Município referente ao exercício de 2022.

4.1. Resultado do Superávit/Déficit Financeiro

A gestão financeira da Administração Pública deve primar pelo equilíbrio financeiro, pois não se deve cobrar a Sociedade mais do que o necessário para seu atendimento em suas demandas; e assim a apuração do Resultado Financeiro é importante para a identificação da qualidade de sua gestão.

O Resultado Financeiro é apurado pela diferença entre os recursos disponíveis, chamado de Ativo Financeiro, e as dívidas com vencimento de até 1 ano, chamadas de Passivo Financeiro, e esses valores são encontrados no Balanço Patrimonial de acordo com a Lei nº 4.320/64.

Com base na tabela a seguir, verifica-se que a administração municipal apresentou superávit financeiro de R\$ 10.038.485,14, concluindo que o Município alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Tabela 12. Resultado financeiro do exercício de 2022

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (E) = (A-B-C)
Ativo financeiro	130.713.779,53	108.119.353,16	0,00	22.594.426,37
Passivo financeiro	12.556.838,75	897,52	0,00	12.555.941,23
Superávit Financeiro	118.156.940,78	108.118.455,64	0,00	10.038.485,14

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – Peça 18, Balanço Patrimonial do RPPS – Peça 52, Balanço Patrimonial da Câmara – Peça 148.

Nota: 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 mandato.

Tendo em vista a alteração na metodologia de apuração do cumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF, deliberada pelo E. Plenário desta Corte nos autos do processo de consulta formulada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual (processo TCE-RJ nº 104.537-4/22), entendendo oportuno, de acordo com a sugestão da Unidade de Auditoria, que se promova Comunicação à atual Prefeita na conclusão do relatório **(item III.1 do encaminhamento)**, endossando a sugestão da Instância Técnica, informando acerca da metodologia a ser empregada por este Tribunal, a saber:

a) As fontes de recursos vinculados devem ser analisadas individualmente, apurando-se a suficiência/insuficiência das disponibilidades de caixa relativa a cada uma delas depois de deduzidas as respectivas obrigações de despesas do montante de disponibilidade financeira correspondente, em observância ao que estabelece o artigo 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00;

b) As fontes de recursos não vinculados a um fim específico devem ser examinadas individualmente, apurando-se a suficiência/insuficiência da disponibilidade de caixa frente às obrigações de despesas, admitindo-se a compensação entre as fontes deste mesmo grupo;

c) Se restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) no grupo de recursos não vinculados, após efetuadas as compensações, se for o caso, entre tais fontes, este montante excedente pode ser considerado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos vinculados cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas;

d) A suficiência de disponibilidade de caixa atinente à determinada fonte de recursos vinculados não poderá ser utilizada para compensar insuficiência de recursos referente a qualquer outra fonte, ainda que seja também de receitas vinculadas;

e) Os agentes públicos não poderão ser responsabilizados caso o descumprimento do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00 ocorra exclusivamente no exercício de 2022 e em razão da perda de arrecadação do ICMS decorrente das alterações introduzidas na legislação tributária pela Lei Complementar nº 194/22, conforme dispõe o seu artigo 9º, parágrafo 2º.

Ressalta-se que 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.

Destaca-se que o exercício de 2022 é o segundo ano da gestão da atual Prefeita e que a gestora recebeu a administração municipal com um superávit financeiro de R\$ 3.837.321,37.

Tabela 13. Evolução do resultado financeiro em relação a gestão anterior

Gestão anterior	Gestão atual	
2020	2021	2022
3.837.321,37	12.450.283,41	10.038.485,14

Fonte: Prestação de Contas do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 210.410-7/22.

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 14. Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2022

Ativo		Passivo	
Especificação	Exercício	Especificação	Exercício
	atual		atual
Ativo circulante	141.888.110,58	Passivo circulante	2.732.845,20
Ativo não circulante	49.078.136,74	Passivo não circulante	107.057.772,21
Ativo Realizável a Longo Prazo	4.485.194,60		
Investimentos	282.686,52	Patrimônio líquido	
Imobilizado	44.310.255,62	Total do PL	81.175.629,91
Intangível	0,00		
Total geral	190.966.247,32	Total geral	190.966.247,32
Ativo financeiro	130.713.779,53	Passivo financeiro	12.556.838,75
Ativo permanente	60.252.467,79	Passivo permanente	108.586.291,07
Saldo patrimonial			69.823.117,50

Fonte: Peça 18 – Balanço Patrimonial Consolidado.

4.2.1. Resultado Patrimonial

O resultado patrimonial é apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais e é apurado pela diferença entre as Variações Quantitativas Aumentativas e as Diminutivas que representam as Receitas e as Despesas efetivas respectivamente, ou seja, valores que aumentam a situação patrimonial da Administração Pública menos os valores que diminuem essa situação patrimonial.

O resultado patrimonial pode ser superávit, nulo ou déficit, pois dependendo de cada ano a apuração pode evidenciar que a gestão teve mais Variações Aumentativas do que

Diminutivas, gerando o superávit, e no caso de se igualarem, o resultado patrimonial será nulo, e sendo as Variações Aumentativas menores que as Diminutivas, temos o déficit patrimonial.

O resultado patrimonial do exercício pode ser assim demonstrado:

Tabela 15. Resultado Patrimonial do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	178.712.362,35
Variações patrimoniais diminutivas	262.928.423,20
Resultado patrimonial de 2022 – Déficit	-84.216.060,85

Fonte: Peça 19 – Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada.

4.2.2. Situação Patrimonial Líquida

O resultado patrimonial também consta do Balanço Patrimonial no grupo denominado Patrimônio Líquido, também conhecido como Situação Patrimonial Líquida, que pode ser encontrado pela diferença simples entre o Ativo Real, soma de todas as contas representativas de Bens e Direitos, e o Passivo Real, soma de todas as contas representativas de Obrigações com Terceiros.

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

Tabela 16. Situação Patrimonial referente ao exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial do exercício anterior)	165.627.685,26
Resultado patrimonial do exercício – Superávit	-84.216.060,85
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-235.994,50
Patrimônio líquido – exercício de 2022	81.175.629,91
Patrimônio líquido registrado no balanço do exercício	81.175.629,91
Diferença	0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 210.410-7/22, tabela anterior, peça 18 – Balanço Patrimonial Consolidado.

5. Gestão Fiscal

As questões que envolvem as finanças públicas passam pela reflexão do equilíbrio entre os valores arrecadados dos contribuintes com os valores comprometidos na execução do orçamento em atendimento às demandas sociais existentes, e assim muito contribui a Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece

normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Essas normas criaram quatro pilares que todo gestor público precisa buscar cumprir para uma gestão racional dos recursos disponíveis, que são: planejamento, transparência, controle e responsabilização. A LRF também normatizou as restrições orçamentárias, as metas fiscais, os limites para as despesas com pessoal, dívida pública e outros.

Com a LRF a gestão fiscal passou a ter parâmetros bem definidos que todo gestor público precisa seguir para disciplinar suas decisões, de forma a gerenciar os recursos que são de toda a sociedade e para ela deve retornar em bens e serviços que atendam suas inúmeras políticas públicas para a melhora da condição de vida da população, sem, no entanto, deixar de cumprir a responsabilidade fiscal preconizada pelo atual arcabouço jurídico nacional.

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

Com objetivo de tornar a gestão transparente, proporcionando o controle e a busca do equilíbrio das contas públicas, a LRF instituiu dois relatórios com seus respectivos anexos que, além de serem publicados e disponíveis no portal do órgão, são objetos de audiências públicas locais promovidas pelos Poderes Executivo e Legislativo de cada Ente Municipal.

Com publicação bimestral, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, apresenta as informações sobre as execuções orçamentária e financeira da receita e da despesa, além das informações fiscais do período, que possibilitam 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, de periodicidade quadrimestral ou semestral, dependendo de características dos Entes Municipais, evidencia em seus demonstrativos o cumprimento, ou não, 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 TCE-RJ nº 265/16.

Tabela 17. RREO último bimestre e RGF encaminhados

Relatório	Período	Processo TCE-RJ nº
RREO	6º bimestre	205.029.9/23
RGF	1º quadrimestre	217.214.0/22
RGF	2º quadrimestre	245.549.5/22
RGF	3º quadrimestre	205.028.5/23E

5.2. Metas Fiscais

A LC 101/00, LRF, normatizou inovações sobre o controle das finanças públicas, e uma inovação de destaque está em seu artigo 9º, a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada Ente Municipal das Metas Fiscais em resultados anual, nominal e primário, com base nas variáveis fiscais relativas as receitas e despesas, além do montante da dívida pública.

O resultado nominal representa a diferença entre as receitas e as despesas totais no exercício. Ao considerar a diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras, que são aquelas excluídos os juros, encontramos o resultado primário, que sua apuração evidencia o impacto da política fiscal nas contas públicas de um governo, que, sendo superávit, contribuirá para a redução da dívida líquida; porém, quando déficit primário, provocará aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários.

Importante destacar que as metas fiscais são apresentadas para o exercício a que se referir e para os dois subsequentes, com objetivo de acompanhar melhor a apuração do equilíbrio fiscal.

As metas definidas na LDO do Município de Cardoso Moreira para o exercício de 2022 e os resultados alcançados estão demonstrados na Tabela a seguir:

Tabela 18. Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e seus resultados

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	91.155.000,00	117.985.714,60	
Despesas	91.155.000,00	119.042.178,10	
Resultado primário	927.000,00	-2.231.655,60	Não Atendido
Resultado nominal	927.000,00	1.455.824,20	Atendido
Dívida consolidada líquida	0,00	-37.289.519,30	Atendido

Fonte: LDO – peça 3 (fls. 15), Anexos 1 e 6 do RREO 6º bimestre – processo TCE-RJ nº 205.029-9/23 e Anexo 2 do RGF do 3º Quadrimestre - processo TCE-RJ nº 205.028-5/23.

Com relação a meta de Resultado Primário, verifica-se que Cardoso Moreira **não cumpriu** a meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, razão pela qual tal fato será motivo da **Ressalva nº 1 e Determinação nº 1** na conclusão do relatório.

5.2.1. Audiências Públicas

A LRF 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 (peças 96 a 101), que as audiências públicas foram realizadas nos períodos estabelecidos na LRF.

5.3. Receita Corrente Líquida

A LRF instituiu o cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL como base para apuração dos limites de gastos orçamentários para fins de equilíbrio da gestão financeira. A RCL indica os recursos disponíveis para fazer frente a execução das despesas e é calculada pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira.

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

Tabela 19. Evolução da Receita Corrente Líquida

Descrição	2021	2022		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor - R\$	82.743.875,50	94.315.946,50	99.366.770,00	103.371.091,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ nº 210.410-7/22 e processos TCE-RJ nºs 217.214-0/22, 245.549-5/22 e 205.028-5/23 – Relatórios de Gestão Fiscal do exercício.

Nota: Destaco que, no que diz respeito às emendas parlamentares individuais e de bancada impositivas, que surgiram em decorrência das modificações efetuadas pela Emenda Constitucional nº 86/15 e, mais recentemente, alteradas pela Emenda Constitucional nº 126/22, especialmente no que concerne ao ajuste necessário da receita corrente líquida, é possível constatar, por meio do portal Tesouro Transparente⁵,

⁵ <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>, acesso em 22.11.23.

que o Município de Cardoso Moreira recebeu o valor de R\$ 5.174.596 no exercício de 2022, referente a Emenda Individual. Contudo, tal montante não foi registrado no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, processo TCE-RJ nº 205.029.9/23.

5.4. Despesa com Pessoal

A execução orçamentária com Pessoal, que contempla os gastos com Servidores ativos, inativos e pensionistas, visando observar os limites estabelecidos na LRF, em consonância com o artigo 169 da Constituição Federal, evidencia um elevado grau de importância para o equilíbrio da gestão financeira, por se tratar de uma rubrica indispensável para se manter os serviços ao público.

Importante destacar que a natureza dos valores em Pessoal é, também, um indicativo dos inúmeros serviços públicos dispostos a Sociedade por execução das políticas públicas na busca incansável da mudança e melhoria das condições de vida da população assistida pela aplicação desses recursos, sem os quais, pouco o poder público poderia ofertar a população em diversos tipos de serviços finalísticos como educação, saúde, assistência social, saneamento, habitação, segurança pública dentre outras.

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

Tabela 20. Evolução da Despesa com Pessoal

Descrição	2021				2022					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	54,89	46,09	36.393.309,78	43,98	39.031.200,15	41,38	42.332.828,01	42,60	46.925.027,60	45,39

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ nº 210.410-7/22 e processos TCE-RJ nºs 217.214-0/22, 245.549-5/22 e 205.028-5/23 – 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).

5.5. Dívida Pública

Quando o Ente público apresenta na execução orçamentária as receitas arrecadadas menores que as despesas empenhadas, surge o déficit da execução orçamentária. Na busca de recursos para fazer frente aos necessários investimentos públicos que o resultado deficitário não permitiu atender, o gestor público pode fazer uso da dívida pública, que representa as dívidas

ou obrigações com terceiros oriundas de financiamentos para viabilizar, então, os investimentos e programas sociais durante esse período de déficit.

A dívida pública consolidada, segundo LRF, é o montante total das obrigações financeiras de um órgão público, 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 sujeitas aos limites estabelecidos pelo Senado Federal.

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

Tabela 21. Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2021	2022		
		1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	427.527,10	-422.099,90	-422.099,90	-382.174,80
Valor da dívida consolidada líquida	-22.144.889,90	-28.903.652,90	-28.604.086,60	-37.289.519,30
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-26,76%	-30,65%	-28,79%	-36,07%

Fonte: Processo TCE-RJ nº 205.028- 5/23 – 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 (peças 95 e 157), 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, em consonância com o processo TCE-RJ nº 205.028-5/23 – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022.

Com relação às alienações de ativos, verifica-se no Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos – Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre (processo TCE-RJ nº 205.029-9/23), que **não houve** alienação de ativos no exercício.

6. Limites Constitucionais e Legais

O presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira, referente ao exercício de 2022, no que tange ao cumprimento dos limites Constitucionais e legais, estabelecidos no ordenamento jurídico vigente, relativos aos gastos com Educação, Fundeb, Saúde.

6.1. Gastos com Educação

De acordo com os artigos 6º e 212 da CF/88 é estabelecido a Educação como direito social, definindo que a União, Estados e Municípios 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 empenhou, liquidou e pagou no exercício de 2022, os seguintes valores:

Tabela 22. Despesas com educação referentes ao exercício de 2022

Empenhada	Liquidada	Paga
26.927.994,62	25.784.369,63	25.713.608,94

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas e documentação contábil comprobatória – peças 56, 57 e 58.

6.1.1. Verificação da adequação das despesas

Com a finalidade de verificar a adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, serão considerados os dados encaminhados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Com relação ao gasto total com Educação, verifica-se que o Município empenhou, no exercício de 2022, R\$ 26.927.994,62 e que enviou a totalidade desses dados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS (peça 181 – Relatório Analítico da Educação).

Na análise da relação de empenhos (peça 181 – Relatório Analítico da Educação) foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do SIGFIS, gastos no montante de R\$ 14.401,59, que não pertencem ao exercício de 2022, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar

nº 101/00, razão pela qual não será considerado no montante para a apuração do cumprimento dos limites da Educação, a saber:

Tabela 23. Despesas não consideradas no cumprimento no limite em MDE

Data do empenho	Nº do empenho	Fonte de recursos	Histórico	Valor Empenhado – R\$	Valor Pago – R\$
04.01.22	47	Impostos e Transferências de Impostos	RESSARCIMENTO DE CAMILA ALMEIDA GONCALVES LOPES REFERENTE AOS MESES DE SETEMBRO, OUTUBRO, NOVEMBRO E DEZEMBRO E 13º SALÁRIO DE 2021.	14.401,59	14.401,59
TOTAL IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS				14.401,59	14.401,59

Fonte: Peça 181 – Relatório Analítico da Educação.

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.

6.1.2. 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 da Função Educação, e para que esses objetivos sejam alcançados há a necessidade de vinculação específica a Educação dos recursos financeiros.

Com vista a verificar o cálculo do limite mínimo de aplicação dos 25% dos recursos de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, é observada 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 nº 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 nº 9.394/96, dispõem sobre quais despesas serão consideradas e quais não constituirão as ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e é sobre essas identificações que esta Corte avalia o cumprimento dos limites em Educação.

6.1.2.1. Cálculo da aplicação do Limite mínimo com Educação

Demonstra-se, a seguir, o total das receitas resultantes dos impostos e transferências legais, base para apuração da aplicação mínima de 25% em Educação:

Tabela 24. Base de Cálculo da Receita do exercício de 2022

Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	4.519.864,14
IPTU	517.145,01
ITBI	73.912,85
ISS	2.136.613,50
IRRF	1.768.928,51
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Outros Impostos	23.264,27
II - Receita de transferência da União	17.178.803,75
FPM (alíneas "b", "d", "e" e "f")	17.137.378,18
ITR	41.425,57
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
III - Receita de transferência do Estado	28.723.314,68
IPVA	820.726,33
ICMS + ICMS ecológico	27.188.955,95
IPI - Exportação	713.632,40
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)	50.421.982,57

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 13.

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.

Na Tabela a seguir, são evidenciados os valores da execução das despesas com MDE nas fontes Impostos e Transferência de Impostos, bem como o percentual sobre as Receitas resultantes dos impostos e transferências legais frente ao limite mínimo de 25% instituído pelo artigo 212 da CF/88, a saber:

Tabela 25. Apuração da aplicação mínima de 25%

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	4.286.759,58	67.730,75
(b) Educação infantil	365 – Ensino infantil	86.892,25	0,00
(c) Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 – Educação jovens e adultos	0,00	0,00
(d) Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 – Educação especial	0,00	0,00
(e) Demais subfunções atíticas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 – Administração	4.788.076,18	68.747,82
	306 – Alimentação	0,00	0,00
	Demais subfunções	0,00	0,00
(f) Subfunções típicas da educação registradas em outras funções		0,00	0,00
(g) Subtotal das despesas com ensino (a+b+c+d+e+f)		9.147.326,42	136.478,57
(h) Subtotal das despesas com ensino da fonte Impostos e Transferência de Impostos		9.283.804,99	
FONTE DE RECURSOS: FUNDEB			
Descrição	Despesa Paga	RP processados e RP não processados	
(i) Despesa realizadas com a fonte FUNDEB	11.210.464,50	0,00	
(j) Subtotal das despesas com ensino da fonte FUNDEB		11.210.464,50	
Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE			
(l) Total das despesas com ensino (h + j)		20.494.269,49	
(m) Ganho de Recursos FUNDEB		2.122.430,20	
(n) Total das despesas registradas como gasto em educação (m – n)		18.371.839,29	
(o) Dedução do Sigfis (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)		14.401,59	
(p) Cancelamento de restos a pagar dos exercícios anteriores (fonte: impostos e transferência de imposto e fundeb)		9.247,20	
(q) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)		126.136,09	
(r) Restos a pagar processados e não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte FUNDEB)		0,00	
(s) Restos a Pagar pagos do exercício anterior		0,00	
(t) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (n – o – p – q – r + s)		18.236.456,00	
(u) Receita resultante de impostos		50.421.982,57	
(v) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - artigo 212 da CF/88) (s / t x 100)		36,17%	

Fonte: Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas – Peça 168 (fls. 71 a 79), Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 13, Relatório do Controle Interno (para rendimentos de aplicações financeiras) – Peça 116, Transferências STN Fundeb – Peça 183, Relações de Cancelamentos de RP nas fontes Impostos e Transferências de Impostos – Peça 149 e Fundeb – Peça 73 e 154, Relação de Pagamento de Restos a Pagar nas fontes Impostos e Transferências de Impostos e Fundeb – Peça 166, Balancete Contábil Impostos e Transferências de Impostos – Peça 60, Balancete Contábil Fundeb – Peça 66 e Relatório Analítico Educação – Peça 181.

Nota 1: As despesas com administração na fonte Impostos e Transferências de Impostos correspondem ao ensino fundamental, conforme informado pelo município (peça 168, fls. 77), motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação.

Nota 2 (linha “m”): Após apuração do Fundeb para o exercício, verifica-se que o município teve um ganho líquido, conforme será abordado no item ‘6.2.2 – Do resultado entre o recebimento e contribuições ao Fundeb’.

Nota 3 (linha “s”): O município inscreveu restos a pagar processados e não processados da fonte impostos e transferências de impostos, não comprovando disponibilidade financeira suficiente, conforme balancete (peça 60). Cabe ressaltar que o saldo de consignações foi alterado de

R\$ 54.947,22 para R\$ 93.902,80, conforme documentação comprobatória (peça 64), atingindo-se o déficit R\$ 126.136,19. Dessa forma, não foi considerado este montante inscrito sem a respectiva disponibilidade financeira como despesas em educação para fins de limite.

Nota 4 (linha “u”): Valores da Relação de Pagamento de Restos a Pagar nas fontes Impostos e Transferências de Impostos e Fundeb (peça 166) não foram considerados nos cálculos, em razão da ausência da certificação do Controle Interno nos termos em que estabelece a Nota Técnica nº 05, de 13.04.22.

Constata-se que o Município **cumpriu** a aplicação mínima de 25% em Educação estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado, conforme demonstrado na apuração constante da Tabela anterior, **36,17%** das receitas de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

6.1.2.2. Não aplicação nos exercícios de 2020 e 2021 – Emenda Constitucional nº 119

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 119, de 27.04.22, acrescentando o artigo 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da CF/88, isentou-se a responsabilidade administrativa, dentre outras, dos 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, motivo pelo qual, nos referidos exercícios, as falhas foram observadas, mas não configuraram irregularidade nas Contas de Governo em questão.

Não obstante, ainda tomando por base a referida Emenda, devem os gestores públicos realizar o montante não aplicado a título complementar até o exercício de 2023.

Cumprir ressaltar que nas prestações de contas dos exercícios de 2020 e 2021 (processos TCE-RJ nºs 209.886-9/21 e 210.410-7/22), houve o cumprimento do limite mínimo constitucional em educação.

6.1.3. Outros assuntos pertinentes à Educação

A Educação Básica tem seu resultado acompanhado 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 IDEB, relativo ao exercício de 2021 (sua última divulgação), o Município de Cardoso Moreira **não atingiu as metas** previstas nas etapas referentes à 4ª série/5ano e à 8ª série/9ºano, conforme demonstrado na Tabela a seguir:

Tabela 26. Resultado do IDEB - 2021

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
5,40	5,80	93,10%	25	5,70	6,10	93,44%	20

Fonte: Ministério da Educação.

Dessa forma, com intuito de atingir as metas fixadas no IDEB, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública. Assim, a situação será alvo da **Recomendação nº 1** à Chefe do Poder Executivo no final deste parecer.

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, de 19.12.06, e encontra-se regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25.12.20 (Nova Lei do Fundeb), com alterações pela Lei Federal nº 14.276/21. 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.

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 pública, exclusivamente 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, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua remuneração.

Com efeito, a CF/88 e a Lei Federal nº 14.113/20 estabelecem 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 nº 14.113/20, no caso específico dos Municípios, a contribuição compulsória é formada pela dedução de 20% das receitas de transferências do FPM⁶, ICMS⁷, IPI Exportação⁸, ICMS Desoneração⁹, IPVA¹⁰ e ITR¹¹ recebidas pelo Município.

No exercício de 2022, o Município registrou como receitas transferidas pelo Fundeb, acrescidos do valor das aplicações financeiras, o montante de R\$ 11.349.847,73, conforme demonstrado:

Tabela 27. Receitas do FUNDEB do exercício de 2022

Natureza	Valor - R\$
A- FUNDEB – Impostos e Transferências de Impostos	11.020.886,01
A.2 – Principal	10.961.650,82
A.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	59.235,19
B- FUNDEB – Complementação da União – VAAF	0,00
B.1 – Principal	0,00
B.2 – Rendimento de Aplicação Financeira	0,00
C- FUNDEB – Complementação da União – VAAT	328.961,72
C.1- Principal	326.971,80
C.2- Rendimento de Aplicação financeira	1.989,92
D – FUNDEB – Ajuste de Complementação da União	0,00
Total das Receitas do Fundeb Líquida (A + B + C - D)	11.349.847,73

Fonte: Transferências STN Fundeb – peça 183, Relatório do Controle Interno (para rendimentos de aplicações financeiras) – peça 116, fls. 20 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – peça 13.

Nota 1 (linha “A.1”): Composição do valor de Impostos e Transferências de Impostos, conforme informações extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional (peça 183):

Transferências	R\$		
	Fundeb (a)	Ajustes (b)	Líquido (c = a + b)
FPE	425.522,56	- 23,41	425.499,15
FPM	833.635,27	- 46,11	833.589,16
ICMS	8.563.121,66	- 472,23	8.562.649,43
IPI	189.813,50	- 10,56	189.802,94
IPVA	683.950,15	- 49,66	683.900,49

⁶ FPM – Fundo de Participação dos Municípios: Lei Complementar Federal nº 62/89.

⁷ 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.

⁸ IPI Exportação - https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6373, acesso em 22.12.23.

⁹ ICMS Desoneração: Lei Complementar Federal nº 87/96 (Lei Kandir).

¹⁰ IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores Terrestres – Lei Estadual nº 2.877/97.

¹¹ ITR – Imposto Territorial Rural: Lei Federal nº 9.393/96.

ITCMD	264.710,83	- 13,18	264.697,65
ITR	1.512,05	- 0,05	1.512,00
Total	10.962.266,02	(615,20)	10.961.650,82

Nota 2 (linha "C.1"): Composição do valor de complementação da União na modalidade VAAT 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 11/21, nº 1/22, nº 4/2022 e nº 6/22:

Transferência	R\$
Ajuste Fundeb – Ajuste Fundeb VAAF	0,00
Fundeb – COUN VAAF	326.971,80
Total	326.971,80

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município ao Fundo, ou seja, com o valor transferido decorrente da dedução de 20% (vinte por cento) 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\$ 2.122.430,20**, como demonstrado:

Tabela 28. Resultado das Transferências do FUNDEB do exercício de 2022

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	10.961.650,82
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	8.839.220,62
Diferença (ganho de recursos)	2.122.430,20

Fonte: Transferências STN Fundeb – Peça 183.

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

6.2.1. Gastos com Fundeb

Os gastos com FUNDEB evidenciam os limites legais a serem aplicados pelo município e é possível verificar na Tabela a seguir, os seguintes valores empenhados, liquidados e pagos, no exercício de 2022, que servirão para apuração do alcance desses limites.

Tabela 29. Despesas com FUNDEB do exercício de 2022

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%)
10.158.080,49	1.052.584,01	10.158.080,49	1.052.584,01	10.158.080,49	1.052.584,01
11.210.664,50		11.210.664,50		11.210.664,50	

Fonte: Peça 168 – Demonstrativo da Despesa Realizada – Fonte FUNDEB.

6.2.2. Utilização dos recursos do Fundeb

6.2.2.1. Remuneração de Profissionais da Educação Básica

A Lei Federal nº 14.113/20, com alterações introduzidas pela Lei Federal nº 14.276/21, determina no artigo 26 que, no mínimo, 70% dos recursos recebidos à título de Fundeb serão destinados 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, na Tabela a seguir, que o Município de Cardoso Moreira **cumpriu** a aplicação mínima estabelecida no artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/20, tendo aplicado **89,50%** dos recursos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais da Educação Básica.

Tabela 30. Aplicação mínima dos recursos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais da Educação Básica

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida	11.349.847,73
(B) Total registrado como pagamento dos profissionais da educação básica	10.157.984,17
(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)	10.157.984,17
(F) Percentual do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica (mínimo 70,00% - artigo 26 da Lei nº 14.113/20) (E/A)x100	89,50%

Fonte: Despesas realizadas com Fundeb – Peça 168 (fls. 86), Transferências STN Fundeb – Peça 183, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 13 e Relação de Cancelamentos de RP referente à parcela Fundeb 70% – Peça 73.

Nota 1: Conforme informação contida na peça 78, foi descontado o valor de R\$ 96,32 por se tratar de despesas com remuneração dos profissionais da educação básica com o montante do superavit do Fundeb do exercício anterior utilizado pelo Decreto nº 6/22.

6.2.2.2. Resultado Financeiro do exercício anterior

A Lei Federal nº 14.113/20, 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.

Com base nas informações apresentadas na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (processo TCE-RJ nº 210.410-7/22), verifica-se que o Município registrou um superávit financeiro no Balancete Contábil de Verificação do Fundeb, no valor de R\$ 96,32.

Constata-se ainda, que houve, no exercício de 2022, abertura de crédito adicional, no 1º quadrimestre (peça 78). Entretanto, o crédito foi aberto em valor a maior (R\$ 5.102,12), em desacordo, portanto, com § 3º, artigo 25, da Lei Federal nº 14.113/20.

Esse fato será objeto da **Ressalva nº 2 e Determinação nº 2**.

6.2.2.3. Aplicação Mínima de 90% dos Recursos

A Lei Federal nº 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.

Na Tabela a seguir, demonstra-se que o Município utilizou, neste exercício, **98,73%** dos recursos do Fundeb em observância ao artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20, restando a empenhar o montante de **R\$ 144.485,35**.

Tabela 31. Cálculo das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2022

Descrição		Valor - R\$
(A) Total da Receita do Fundeb Líquida (Tópico 6.2)		11.349.847,73
(B) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	11.210.464,50	
(C) Superávit Financeiro do exercício anterior	96,32	
(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	5.005,80	
(F) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (B - C - D - E)		11.205.362,38
(G) Percentual alcançado (mínimo = 90%) (F/A)		98,73%
(H) Saldo a empenhar no exercício seguinte		144.485,35

Fonte: Transferências STN Fundeb – Peça 183, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 13, Despesas Empenhadas – Peça 65, Relatório Analítico Educação – Peça 181, Relações de cancelamentos de RP – Fundeb – Peças 73 e 154 e Prestação de Contas do exercício anterior.

Nota 1 (item “C - Superávit Financeiro”): Foi utilizado o valor do superávit do Fundeb apresentado pelo município naquele exercício, conforme evidenciado no balancete contábil apresentado pela prefeitura, tendo em vista que não houve saldo a empenhar, sendo este o valor a ser deduzido da aplicação de recursos do corrente exercício.

6.2.2.4. 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 próximo exercício.

A Tabela a seguir, demonstra que a conta Fundeb apresentou saldo insuficiente para cobrir o montante dos recursos não aplicados no exercício, deixando de observar o disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I, da Lei Federal nº 14.113/20.

Tabela 32. Resultado financeiro do FUNDEB do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$
(A) Superávit na conta Fundeb em 31/12/2022	38.422,42
(B) Saldo a empenhar no exercício seguinte	144.485,35
(C) Resultado apurado (A - B)	-106.062,93

Fonte: Peça 66 – Balancete contábil do FUNDEB em 31.12.

Inicialmente, tal fato foi apontado, pela Unidade de Auditoria, como uma irregularidade, conforme verificado na peça 185, às fls. 35 a 36, a saber:

A constatação de indisponibilidade financeira de recursos do Fundeb ao final do exercício configura falha grave, em razão do descontrole na movimentação financeira e da ausência de prestação de contas dos recursos do Fundo no exercício, não atendendo, dessa forma, ao disposto no art. 25 c/c o art. 29, inciso I, ambos da Lei Federal n.º 14.113/20.

Esse fato será objeto de **Irregularidade e Determinação n.º 1**.

Adicionalmente, o montante de **R\$ 106.062,93** deverá ser **ressarcido** à conta do Fundeb, a fim de restituir a parcela de recursos do Fundo para a qual não houve a comprovação de sua efetiva aplicação no exercício.

Tal fato será objeto de **Comunicação** ao responsável pelo Controle Interno do município, para que comprove, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o efetivo ressarcimento do recurso à conta do Fundeb, alertando-o, desde já, de que o não atendimento autoriza, a juízo de critérios de oportunidade, materialidade e seletividade das fiscalizações no âmbito da Secretaria- Geral de Controle Externo, a abertura de processo de Procedimento Autônomo para apuração de responsabilidades. (grifo do autor).

Após a apresentação dos esclarecimentos, por parte do Jurisdicionado, oportunizada pela Decisão Monocrática de 29.11.23, a i. Unidade de Auditoria (peça 210), corroborada pelo d. Ministério Público de Contas (peça 213), entendeu que a referida irregularidade foi elidida, conforme trecho de sua análise, transcrita a seguir:

QUANTO À IRREGULARIDADE

IRREGULARIDADE N.º 1

A conta do Fundeb não apresentou saldo suficiente para cobrir o montante dos recursos do Fundo não aplicados no exercício, não atendendo, dessa forma, ao disposto no artigo 25 c/c o artigo 29, inciso I da Lei Federal n.º 14.113/20.

(...)

Providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 106.062,93, à conta do Fundeb, com recursos ordinários, a fim de que seja restituída a parcela de recursos do Fundo para a qual não houve a comprovação de sua efetiva aplicação no exercício.

Manifestação Escrita (Peça 206, fls. 2/6):

A Sr.^a Geane Cordeiro Vincler, Prefeita Municipal, informa que tomou as providências administrativas para o integral ressarcimento do valor de R\$ 106.062,93 à conta do Fundeb.

Análise:

O extrato bancário, anexado à Peça 196, comprova o depósito em 04/12/2023 do montante de R\$ 106.062,93 a conta BB n.º 18.759-3, agência 3677-3. Segundo o Balancete Contábil de Verificação (Peça 66), constata-se que a respectiva conta se relaciona à movimentação dos recursos do Fundeb.

Tendo ocorrido o ressarcimento, o Município reestabeleceu o equilíbrio financeiro do Fundeb e saneia a irregularidade inicialmente apontada.

Conclusão:

Dessa forma, a **irregularidade será desconsiderada**. (grifo do autor).

Acompanho o posicionamento da laboriosa Unidade de Auditoria e d. *Parquet* de Contas, por entender que o ressarcimento de recursos à conta do Fundeb restabelece o equilíbrio financeiro na referida conta e atende ao preconizado nos artigos 25 c/c artigo 29, inciso I, da Lei Federal nº 14.113/20.

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 75) 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 nº 14.113/20, **concluiu pela aprovação.**

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 o Município empenhou, liquidou e pagou, no exercício de 2022, os montantes demonstrados a seguir:

Tabela 33. Despesas com saúde (Empenhada, Liquidada e Paga) do exercício de 2022

Empenhada	Liquidada	Paga
31.889.902,31	31.077.797,50	30.931.237,67

Fonte: Peças 81 e 82. Demonstrativos da Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa.

6.3.1. Verificação da adequação das despesas

Com a finalidade de verificar a adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12, serão considerados os dados encaminhados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Com relação ao gasto total com Saúde, verifica-se que o Município empenhou, no exercício de 2022, R\$ 31.889.902,31 e que enviou a totalidade desses dados por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS (peça 182 – Relatório Analítico da Saúde).

Na análise da relação de empenhos (peça 182 – Relatório Analítico da Saúde), **não** foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do SIGFIS, despesas cujo objeto não deva ser 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.

6.3.2. Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

Em atendimento ao previsto no § 3º, artigo 198, da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.00, foi editada a Lei Complementar Federal nº 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 nº 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.

Oportuno destacar que, quando da apuração para o atendimento ao limite com Saúde, serão consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa ao final do exercício consolidadas no Fundo de Saúde do Município, consoante decisão proferida nos autos do processo TCE-RJ nº 113.617-4/18.

6.3.2.1. 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 34. Despesas em ações e serviços de Saúde do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$	
Despesas gerais com saúde	Despesas pagas	RP processados e RP não processados
(A) Despesas correntes	29.967.950,86	408.360,03
Pessoal e Encargos Sociais	14.253.074,35	146.559,83
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	15.714.876,51	261.800,20
(B) Despesas de capital	963.286,81	550.304,61

Investimentos	963.286,81	550.304,61
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	30.931.237,67	958.664,64
(D) Total das despesas com saúde	31.889.902,31	

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	16.337.427,60	785.278,33
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	12.398.150,77	722.386,37
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	3.939.276,83	62.891,96
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	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	0,00
(K) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	17.066,20	0,00
(L) Total (E+F+G+H+I+J+K)	16.354.493,80	785.278,33
(M) Total das despesas com saúde não computadas	17.139.772,13	

(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (D - M)	14.750.130,18
--	----------------------

Fonte: Despesas em Saúde por Grupo de Natureza de Despesa e por Fonte de Recursos – Peças 81 e 82, Balancete Contábil de Verificação da Saúde – Peça 83, Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 156 e Relatório Analítico Saúde – Peça 182.

Nota: O município inscreveu restos a pagar processados e não processados, comprovando a suficiente disponibilidade financeira, conforme Balancete do Fundo de Saúde. Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar processados e não processados como despesas em saúde para fins de limite.

Verifica-se, conforme Tabela a seguir, que o montante gasto com Saúde no exercício de 2022, representou **30,12%** 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 nº 141/12¹².

¹² 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.

Tabela 35. Apuração do limite constitucional em despesas com ASPS do exercício de 2022

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme Tabela 24 da Educação)	50.421.982,57
(B) Dedução da parcela do FPM (artigo 159, I, "d", "e" e "f")	1.450.303,46
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	48.971.679,11
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas pagas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	14.593.810,07
(F) Restos a pagar processado e não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	173.386,31
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	17.066,20
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	14.750.130,18
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	30,12%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 13, quadro do tópico ‘6.3.2.1 – Das Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde’, Relação de Cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – Peça 83, Relatório Analítico Saúde – Peça 182 e Documentos de arrecadação do FPM de julho, setembro e dezembro – Peça 177, 178 e 179.

Nota: As Emendas Constitucionais nºs 55, 84 e 112 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d”, “e” e “f”, inciso I, artigo 159, da CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho, setembro e dezembro de cada exercício. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 07.07.22, 09.09.22 e 08.12.22. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III, da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro. Vale salientar que, do crédito ocorrido no dia 09.09.22, apenas R\$ 116.606,89 se refere à parcela prevista no aludido dispositivo, calculada nos termos do Comunicado EC nº 112/21, emitido pela STN.

6.3.3. 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 o relatório de gestão.

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.

O Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer (peça 90), opinou pela aprovação quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de Saúde, na forma do artigo 33 da Lei nº 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36, da Lei Complementar nº 141/12.

A Lei Complementar Federal nº 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 91 a 94), que as audiências públicas referentes às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram realizadas em **período diverso** ao estabelecido no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12. Desta forma, mantenho o entendimento esposado pela Unidade Técnica e tratarei o fato como objeto da **Ressalva nº 3 e Determinação nº 3** na conclusão deste parecer.

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 serem 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 possui Regime Próprio de Previdência Social (Fundo Municipal de Previdência de Cardoso Moreira). Verifica-se que o RPPS apresentou, no exercício de 2022, um resultado superavitário de R\$ 2.093.281,34, conforme demonstrado:

Tabela 36. Resultado Previdenciário do exercício de 2022

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	10.287.972,95
Despesas previdenciárias	8.194.691,61
Superávit	2.093.281,34

Fonte: Peça 50 – Balanço Orçamentário – Órgão da Previdência.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

7.1. Resultado Financeiro do RPPS

De acordo com o Relatório de Avaliação Atuarial com data-base em 31.12.21 (peça 158), observa-se que o Município dividiu sua base de segurados em dois fundos distintos: um de repartição simples e outro de capitalização. Entretanto, para efeitos de análise do desempenho financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) nas Contas de Governo Municipal, apenas o resultado do fundo de capitalização do RPPS será examinado.

Conforme o § 1º do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103/19, é necessário demonstrar o equilíbrio financeiro e atuarial do fundo em capitalização do regime próprio de previdência social por meio da comprovação da equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, calculadas atuarialmente. Isso deve ser evidenciado juntamente com os bens, direitos e ativos relacionados para garantir a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

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

Tabela 37. Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário)

Descrição	Valor (R\$)
(A) Ativos garantidores de benefícios	124.486.994,29
(B) Provisões Matemáticas de benefícios concedidos	68.015.179,27
(C) Resultado Financeiro do Fundo em Capitalização do RPPS (A) – (B)	56.471.815,02

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial – Peça 158, fls. 53.

Observa-se, na Tabela anterior, que o Regime Próprio de Previdência Social se encontra em equilíbrio financeiro, em conformidade com a Lei Federal nº 9.717/98.

7.2. 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 nº 210.477-4/18, o Plenário decidiu que a partir da análise das contas de governo do

exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados até o exercício de 2018, poderiam ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário.

7.2.1. Regime Próprio de Previdência Social

A Tabela 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, referentes a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), demonstrando, assim, que **houve o repasse integral** ao RPPS das contribuições previdenciárias.

Tabela 38. Contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal do exercício de 2022

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença (C=A-B) Repasse a menor
Do Servidor	3.170.537,03	3.170.537,03	0,00
Patronal	6.050.449,38	6.050.449,38	0,00
Total	9.220.986,41	9.220.986,41	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – Peça 168 (fls. 111 a 112).

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

7.2.2. Regime Geral de Previdência Social

Com relação a contribuição ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, a Unidade de Auditoria, inicialmente, apurou que **não teria ocorrido** o pagamento integral dessas contribuições, conforme Tabela a seguir, que demonstrou, 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.

Tabela 39. Contribuições Previdenciárias (Servidor e Patronal) do exercício de 2022

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	694.694,56	524.613,55	170.081,01
Patronal	1.714.856,52	1.316.202,06	398.654,46
Total	2.409.551,08	1.840.815,61	568.735,47

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias Devidas e Efetivamente Repassadas ao RGPS – Peça 168, fls. 114 a 115.

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

Quanto a este fato, assim se manifestou a CSC-Municipal (peça 185, fls. 55 a 56):

Constata-se que o Poder Executivo não vem efetuando regularmente o pagamento para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal. Tal procedimento sujeita o Município a receber apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (Cauc), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União.

[...]

Face ao exposto, o não pagamento da contribuição retida dos servidores e da contribuição patronal, referentes aos servidores vinculados ao RGPS, será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 5**. (grifo do autor).

Após a apresentação dos esclarecimentos, por parte do Jurisdicionado, oportunizada pela Decisão Monocrática de 29.11.23, a i. Unidade de Auditoria (peça 210), corroborada pelo d. Ministério Público de Contas (peça 213), entendeu que a referida impropriedade foi sanada, conforme trecho de sua análise, transcrita a seguir:

IMPROPRIEDADE N.º 5

O Município realizou parcialmente o recolhimento das contribuições previdenciárias do servidor e patronal devidas ao RGPS, não observando o disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei Federal n.º 8.212/91.

Manifestação Escrita (Peça 206, fl. 10):

De acordo com a gestora, já em 2023 foi realizado o recolhimento das contribuições previdenciárias do servidor e patronal devidas ao RGPS, encaminhando os comprovantes de pagamentos referentes às competências de 11/2022, 12/2022 e 13/2022, bem como a Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União.

Análise:

Destaca-se que o Demonstrativo das Contribuições (Servidores e Patronal) devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RGPS (Peça 168, fls. 114/115) foi elaborado de forma incorreta, uma vez que apresenta um campo específico para demonstrar os valores repassados no exercício seguinte, campo esse que não teve preenchimento quando da remessa da Prestação de Contas.

Os documentos apresentados neste momento (Peça 200) atestam o repasse das parcelas pendentes, sendo reparada a impropriedade registrada.

Conclusão:

Dessa forma, a **impropriedade será desconsiderada**. (grifo do autor).

Alinho-me ao posicionamento da laboriosa CSC-Municipal e do douto MPC, por entender que a documentação encaminhada pelo Jurisdicionado, em sede de defesa (peça 200),

conjugada com aquela inicialmente enviada (peça 168, fls. 114 a 115), comprovam o recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RGPS.

O Município não possui Termos de Parcelamentos de Débitos Previdenciários em aberto, conforme se verifica na peça 168, às fls. 110, o que pode ser corroborado em consulta efetuada junto ao *site* do CADPREV.

7.3. Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP

O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/01, é emitido pelo Ministério da Previdência Social – MPS, 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 Cardoso Moreira, emitido no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV (peça 172), o ente está em situação **regular** com relação a Lei nº 9.717/98, possuindo certificado válido emitido em 17.12.22, com validade que se estende até 15.06.23.

7.4. Avaliação Atuarial

A Portaria MPS 1.467/22 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 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 no Anexo VI, da Portaria MPS nº 1.467/22. 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, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere.

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 curto (financeiro) quanto longo prazo (atuarial).

Verifica-se que foi encaminhado o Relatório de Avaliação Atuarial anual, data base 31.12.21 (peça 158), **evidenciando que o Município possui um déficit atuarial.**

Diante do déficit atuarial apresentado, o Poder Executivo encaminhou declaração (peça 112) informando a existência de medidas adotadas para o equacionamento do referido *déficit*, a saber:

- ✓ Aumento de Alíquota (14%) - Lei Municipal nº 691, de 18.03.21; e
- ✓ Edição de Lei que autorizou a realização de aportes periódicos – Lei Municipal nº 833, de 28.12.22.

7.5. Emenda Constitucional nº 103/19

A Emenda Constitucional nº 103/19, altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. Sobre o tema foi elaborada Nota Técnica nº 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); (grifo nosso).

Constata-se (peça 113), que o Município, através da Lei nº 691/21, aumentou o percentual de desconto previdenciário dos servidores para 14%, de acordo com o § 4º do artigo 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 a seguir:

Artigo 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 § 5º do artigo 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.

É importante ressaltar que a Emenda Constitucional nº 109, de 15.03.21, modificou o texto do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, incluindo as despesas com servidores inativos e pensionistas no cálculo do limite de repasse ao Poder Legislativo, estabelecendo ainda, que tal disposição entrará em vigor a partir do início do primeiro mandato legislativo municipal subsequente à data de publicação da Emenda, ou seja, a partir das Prestações de Contas do governo relativas ao exercício de 2025, que serão encaminhadas em 2026, como se segue:

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

[...]

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

Considerando que o descumprimento do aludido dispositivo constitui irregularidade apta a ensejar Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas de Governo da Prefeitura Municipal, entendo oportuno que se promova Comunicação à Prefeitura na conclusão do relatório **(item III.2 do encaminhamento)** para que tome ciência que, a partir do exercício de 2025, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2026, os gastos com pessoal inativo e pensionistas efetuados pelo Poder Legislativo Municipal serão incluídos no limite de repasse do Poder Executivo, conforme Emenda Constitucional nº 109/21, que altera o artigo 29-A da Constituição Federal.

8.1. Apuração do limite máximo

Segundo dados do IBGE, *apud* Decisão Normativa TCU nº 196/21, o Município de Cardoso Moreira no exercício de 2021 possuía população estimada de 12.818 habitantes, o que

limita o repasse a 7% do somatório da receita tributária e das transferências arrecadadas no exercício de 2021.

Sendo assim, o Poder Executivo poderia efetuar o repasse ao Poder Legislativo no limite de **R\$ 3.315.725,81**, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 40. Apuração do limite máximo para repasse do Executivo ao Legislativo

Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2021	Valor R\$
(A) Receitas Tributárias (Tributos diretamente arrecadados)	
ITR diretamente arrecadado	0,00
IRRF	1.032.856,20
IPTU	444.392,78
ITBI	169.698,47
ISS	738.536,40
Outros Impostos	24.015,53
Taxas	171.587,89
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
Subtotal (A)	2.581.087,27
(B) Transferências	
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	13.647.561,81
ITR	41.155,82
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	0,00
IPVA	661.779,09
ICMS	29.566.976,23
IPI - Exportação	858.336,06
CIDE	10.615,28
Subtotal (B)	44.786.424,29
(C) Dedução das contas de receitas	0,00
(D) Total das receitas arrecadadas (A + B - C)	47.367.511,56
(E) Percentual previsto para o município	7,00%
(F) Total da receita apurada (D x E)	3.315.725,81
(G) Gastos com inativos	0,00
(H) Limite máximo para repasse do Executivo ao Legislativo em 2022 (F+ G)	3.315.725,81

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 do exercício anterior – Peça 114 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 26.

Nota 1: 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 nº 216.281-7/19.

Nota 2: Número de habitantes, conforme IBGE *apud* Decisão Normativa TCU nº 196/21 – Peça 175.

8.2. 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 41. Repasse recebido pelo Poder Legislativo

Limite de repasse permitido Artigo 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse recebido acima do limite (D) = (B - C) - (A)
3.315.725,81	3.314.044,72	122.596,84	0,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – Peça 31 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 115.

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

De acordo com o Balanço Orçamentário, o total do orçamento final da Câmara no exercício de 2022 foi de R\$ 3.271.047,00. Constatou-se que o valor repassado à Câmara foi de R\$ 3.314.044,72, ocorrendo uma devolução ao Poder Executivo no montante de R\$ 122.596,84, sendo assim o valor efetivamente repassado à Câmara Municipal no ano foi de R\$ 3.191.447,88, suportado pelo orçamento final prevista para a Câmara, e idêntico ao valor empenhado por aquele Poder, **evidenciando que os recursos transferidos foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento** do Legislativo Municipal, observando **o preconizado no inciso III, § 2º, do artigo 29-A da Constituição Federal**.

Tabela 42. Repasse recebido pelo Poder Legislativo

Em R\$

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Orçamento final da Câmara (B)	Repasse recebido (C)	Valor devolvido ao Poder Executivo (D)	Repasse apurado após devolução (E) = (C) - (D)	Valor Empenhado pela Câmara
3.315.748,91	3.271.047,00	3.314.044,72	122.596,84	3.191.447,88	3.191.447,88

Fonte: Balanços Orçamentário e Financeiro da Câmara – Peças 30 e 31, comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – Peça 115.

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 essa exploração.

Com vista a verificar a aplicação destes recursos são observadas as Leis nºs 7.990/89 (Lei Geral de *Royalties*), 10.195/01 e 12.858/13, e as interpretações aprovadas por este Tribunal, a saber:

➤ Artigo 8º da Lei nº 7.990/89 - Veda, via de regra, a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no pagamento da dívida e no quadro permanente de pessoal;

➤ Leis Federais nºs 10.195/01 e 12.858/13 - Excetua da vedação do artigo 8º da Lei nº 7.990/89, o pagamento de dívida com a União e, no que tange ao quadro permanente de pessoal, o pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, especialmente na Educação Básica pública em tempo integral, desde que destinadas ao custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como facultaram sua utilização para capitalização de fundos de previdência;

➤ Processo TCE-RJ nº 209.516-6/21 – a) As despesas de pessoal com servidores efetivos, cargos em comissão, agentes políticos e prestadores de serviços terceirizados, que tenham por objetivo substituir servidores, incluídas as contribuições previdenciárias patronais, são consideradas como despesas com quadro permanente de pessoal e não podem ser custeadas com os recursos das compensações financeiras previstas na Lei Federal nº 7.990/89; b) As compensações financeiras podem ser utilizadas para aportes ao fundo de previdência, visando à sua capitalização e equacionamento do déficit atuarial, nos moldes do previsto na Lei nº 7.990/89, artigo 8º, § 2º, devendo cumprir as condições previstas no artigo 1º da Portaria MPS nº 746/11, especialmente quanto à aplicação dos recursos advindos dos aportes para cobertura de déficit atuarial pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos; e c) As compensações financeiras não podem ser utilizadas para pagamento de dívidas decorrentes do não recolhimento de contribuições patronais, sob pena de violação ao comando previsto no artigo 8º, *caput*, da Lei 7.990/89, que veda a utilização das mesmas para pagamento de dívidas e despesas com pessoal.

➤ Processo TCE-RJ nº 208.708-6/22 - Modulação dos efeitos da decisão, incidentes a partir do exercício de 2024, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2025, considerando ainda que as participações especiais previstas no artigo 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos casos de grande produção e alta rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações.

Por se tratar de alteração de entendimento e considerando que a não observância das regras de utilização de recursos de *royalties*, enseja emissão de Parecer Prévio Contrário à

aprovação das suas contas, entendendo oportuno que se promova Comunicação à Prefeita na conclusão do relatório (**item III.3 do encaminhamento**) informando acerca das recentes decisões plenárias nos autos dos processos TCE-RJ nºs 209.516-6/21 e 208.708-6/22.

9.1. Receitas de Compensações Financeiras

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

Tabela 43. Receita de *Royalties* do exercício de 2022

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			22.001.228,16
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		138.921,69	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		21.862.306,47	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	21.482.558,50		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	379.747,97		
II – Transferência do Estado			4.019.968,38
III – Outras compensações financeiras			5.126.992,44
IV - Subtotal			31.148.188,98
V – Aplicações financeiras			266.057,02
VI – Total das receitas (IV + V)			31.414.246,00

Fonte: Relatório do Controle Interno – peça 116, STN – peça 171 e ANP – peça 184, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – Peça 13.

Nota 1: O valor total das receitas consignado no quadro anterior não contempla eventuais recursos recebidos a título de cessão onerosa previstos na Lei Federal nº 13.885/19.

Nota 2: Diante da ausência de informações consistentes no Anexo 10 Consolidado, as receitas de *royalties* foram registradas no quadro anterior com base nas informações da STN (Peça 171), da ANP (Pré-sal – Peça 184) e do Relatório do Controle Interno (Transferência do Estado e aplicação financeira – Peça 116).

9.2. Despesas custeadas com Compensações Financeiras

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

Tabela 44. Despesas custeadas com recursos de Compensações Financeiras

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		25.249.290,45
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	

	Outras despesas correntes	25.249.290,45	
II - Despesas de capital			2.325.612,23
	Investimentos	2.325.612,23	
	Amortização de dívida	0,00	
	Outras despesas de capital	0,00	
III - Total das despesas (I + II)			27.574.902,68

Fonte: Despesas na Fonte de Recurso dos *Royalties* por Grupo de Natureza de Despesa e documentação contábil comprobatória – Peça 102.

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o Município **não aplicou** recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e dívidas vedadas pela Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13.

Verifica-se também que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para capitalização do regime próprio de previdência social, em conformidade com a legislação vigente (peças 51 e 110).

9.3. *Royalties* e Participação Especial da Lei Federal nº 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 nº 12.858/13, deverão ser aplicadas 75% na área de Educação e 25% na área de Saúde, conforme § 3º, artigo 2º, do mesmo diploma legal, sendo tais recursos aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Com vista a verificar a aplicação destes recursos deve-se observar a interpretação a tombada nos autos do processo TCE-RJ nº 209.133-2/22, a saber:

- 1) *É possível realizar pagamentos com recursos advindos dos royalties-educação previstos pela Lei Federal nº 7.990/89, com alteração posterior da Lei Federal nº 12.858/13, aos profissionais de educação em efetivo exercício, que podem ser analogicamente definidos por meio da previsão contida no artigo 26, §1º, II, da Lei nº 14.113/20, por não se limitarem a profissionais do ensino básico, estando excluídos os demais.*
- 2) *Para fins de cumprimento do percentual de 75% a serem aplicados na Educação, na forma dos arts. 2º, §3º, e 4º da Lei nº 12.858/13, serão consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício financeiro em que houver o recebimento dos créditos, bem como os Restos a Pagar Processados e os Restos a Pagar Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa comprovada, para ambos, em*

31/12. Além disso, este percentual deve ser preferencialmente aplicado no exercício de seu ingresso, admitindo-se, em caráter eventual, a aplicação parcial em outro exercício financeiro, a fim de permitir o seu uso mais eficiente, em consonância com o Plano Estadual ou Municipal de Educação. Em todo caso, devem ser providenciados pelo ente beneficiário: i) o uso de código de fonte royalties da Educação (75%) para o registro contábil preciso da apropriação dos ingressos desta receita; ii) a escrituração da disponibilidade de caixa dos recursos da fonte royalties da Educação em registro próprio e iii) movimentação em conta bancária específica, para viabilizar a identificação do montante vinculado à despesa obrigatória.

Por se tratar de recente pronunciamento sobre o tema, entendo oportuno que se promova Comunicação à Prefeita na conclusão do relatório (**item III.4 do encaminhamento**) informando para que o gestor seja alertado quanto à referida decisão, salientando ainda que, embora esta se restrinja expressamente à parcela dos *royalties* previstos na Lei nº 12.858/13 destinada à educação (75%), entende-se que alguns aspectos com reflexo nas Prestações de Contas de Governo devem ser estendidos à parcela destinada à saúde (25%).

9.3.1. Recursos recebidos e aplicação conforme Lei Federal nº 12.858/13

Verifica-se que, no exercício de 2022, ocorreu arrecadação de *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13 e que os mesmos foram aplicados nos seguintes montantes:

Tabela 45. Arrecadação e aplicação dos recursos provenientes dos *Royalties* (Pré Sal)

Descrição	Valor
Recursos Recebidos dos <i>Royalties</i> Previstos na Lei Federal n.º 12.858/2013	5.126.992,44
Aplicação Mínima na Saúde – 25%	1.281.748,11
Aplicação de Recursos na Saúde	1.134.696,16
% aplicado em Saúde	22,13%
Saldo a aplicar	147.051,95
Aplicação Mínima na Educação – 75%	3.845.244,33
Aplicação de Recursos na Educação	3.851.408,13
% aplicado em Educação	75,12%
Saldo a aplicar	0,00

Fonte: ANP – Peça 184, Aplicação de Recursos dos *Royalties* Pré-Sal – Peça 104 e documentação contábil comprobatória – Peças 104 e 105.

Nota 1: O município inscreveu restos a pagar não processados da saúde, comprovando a suficiente disponibilidade financeira. Dessa forma, foi considerada a totalidade do valor inscrito em restos a pagar não processados como despesas para fins de limite.

Nota 2: O município inscreveu restos a pagar não processados da educação, não comprovando a suficiente disponibilidade financeira. Dessa forma, não foi considerado este montante inscrito sem a respectiva disponibilidade financeira como despesas para fins de limite.

Observa-se que o Poder Executivo aplicou 22,13% dos recursos dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13 na saúde e 75,12% na educação, atendendo integralmente o disposto no § 3º, artigo 2º, da Lei Federal nº 12.858/13.

9.4. Transferências da União relativa a Lei Federal nº 13.885/19

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 1º da Lei Federal nº 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.

Observa-se nos autos, que ocorreu arrecadação dos recursos previstos na Lei Federal nº 13.885/19 no valor de R\$ 233.988,15 e que o Poder Executivo destinou R\$ 231.648,28 para pagamento de despesas previdenciárias, em atendimento ao § 3º do artigo 1º da Lei Federal nº 13.885/19 (peças 107 e 170).

Vale salientar que a documentação presente na peça 108 e a relação de fontes de recursos utilizadas pelo município (peça 160) evidenciam que o Poder Executivo não criou o código específico para classificação dos recursos de que trata a Lei Federal nº 13.885/19, uma vez que para os recursos vindos da União adota apenas as fontes código “**04.004 – Royalties Federal**” e “**08 – Royalties Lei nº 12.858/13 – Educação e Saúde**”. Nessa esteira, reproduz-se a seguir excerto da decisão plenária proferida nos autos do processo TCE-RJ nº 214.567-3/18 (Consulta), de relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerren, em sessão de 27.11.19:

VOTO:

I – Pelo **CONHECIMENTO** da presente consulta;

II – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao consulente, tal como aos demaís Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipais jurisdicionados deste Tribunal, dando-lhes ciência da decisão desta Corte, consignando as seguintes teses:

[...]

II.8 – Estados e municípios devem segregar, em fontes diversas, os seguintes recursos:

[...]

c) transferências da União relativas aos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010 (art. 1º, da Lei 13.885/2019).

III – Pela **MODULAÇÃO DOS EFEITOS** da decisão, incidentes a partir do exercício de 2021, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal em 2022, observando, contudo, a **DETERMINAÇÃO** para que os recursos recebidos em função da Lei Federal nº 13.885/2019 ainda no exercício de 2019, sejam segregados em fonte de recurso específica, e não sendo exequível tal segregação no presente exercício, observem a destinação prevista nos incisos I e II do §3º do art. 1º da norma federal;

Dessa forma, a ausência da segregação dos recursos em fonte específica será objeto da **Ressalva nº 4 e Determinação nº 4**.

10. Demais aspectos relevantes

10.1. Controle Interno

De acordo com o estabelecido no artigo 70, *caput*, e no artigo 74, inciso IV, da Constituição Federal do Brasil, o Sistema de Controle Interno de cada Poder tem a responsabilidade de realizar a fiscalização nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos e entidades que compõem a administração direta e indireta.

Na administração pública Municipal o sistema de controle interno é órgão importante para auxiliar o gestor a administrar com diligência os recursos públicos, orientando as áreas contábil, financeira, econômica, patrimonial e administrativa, no auxílio da eficiência na aplicação 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.

Em relação às determinações contidas na análise das Contas de Governo do exercício anterior, 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 impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio.

O mencionado relatório foi encaminhado (peça 118), informando, de modo adequado, todas as ações e providências visando à correção das impropriedades verificadas no exercício de 2021, conforme tabela a seguir:

Tabela 46. Monitoramento das Determinações e Recomendações

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	9	81,82%
Cumprida parcialmente	2	18,18%
Não cumprida	0	0%
Cumprimento dispensado	0	0%
Total	11	100,00%

Fonte: Peça 118 – Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações.

Nota: Apesar do relatório indicar o cumprimento das determinações, o tempo verbal usado nas determinações 4 e 5 indicam para correções futuras.

O Certificado de Auditoria emitido pelo órgão central de Controle Interno (peça 117) opina expressamente pela Regularidade das Contas da Chefe do Poder Executivo.

Assim, verifica-se que a Unidade Central de Controle Interno vem desenvolvendo suas atribuições buscando atender sua finalidade precípua. Entretanto, farei constar comunicação ao responsável pelo Controle Interno (**item II.1 do encaminhamento**) para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao Controle Externo no exercício de sua missão, prevista no artigo 74 da CF/88 e no artigo 59 da LRF.

10.2. Auditoria sobre a Gestão Tributária

Com relação às auditorias governamentais realizadas em processos próprios, a instância técnica especializada destaca os problemas 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 47. Auditorias realizadas e os achados de auditoria – Gestão Tributária

Auditorias Realizadas	
Processo	Objetivo
218.968-1/14	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS
219.001-8/15	Verificar as condições de organização e funcionamento do controle dos impostos imobiliários municipais – IPTU e ITBI
226.318-4/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015
226.418-0/17	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014
235.092-1/19	Verificar a gestão do crédito tributário
219.101-7/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão dos Impostos Imobiliários, realizada em 2015.
219.100-3/20	Monitorar a solução dos problemas apontados na auditoria de gestão do ISS, realizada em 2014.
Temas	Achados de Auditoria
Gestão do Crédito Tributário – GCT	<ul style="list-style-type: none"> • 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 dos impostos imobiliários - IPTU E ITBI	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de Planta Genérica de Valores; • Ausência de previsão da progressividade fiscal graduada das alíquotas de IPTU em função do valor dos imóveis; • Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao ITBI; • Inexistência de lei instituindo obrigação acessória aos titulares de Cartórios de Registro de Imóveis e Distribuidores para informar periodicamente à Prefeitura sobre as transações imobiliárias ocorridas no município; • Ocorrência de imóveis cadastrados como sujeitos a tributação normal, sem lançamento de IPTU; • Inexistência de arbitramentos de base de cálculo de ITBI em valor superior ao valor venal utilizado como base de cálculo do IPTU; • Inexistência da conta "Créditos Tributários a Receber", que deve registrar o valor do IPTU lançado para o exercício, de acordo com Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP.
Gestão do Imposto sobre Serviços - ISS	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de consolidação da normatização tributária relativa ao ISS; • Inexistência de previsão de atribuições na lei de criação do cargo de fiscal de tributos; • Desvio de função dos fiscais de tributos; • Inexistência de publicação das medidas de combate à evasão e à sonegação de tributos; • Inexistência de planejamento da fiscalização do ISS; • Inexistência de instrumento legal de autorização para a realização de fiscalização; • Inexistência de fiscalização de ISS; • Inexistência de procedimentos para fins de constituição do ISS na incorporação de empreendimentos novos; • Exigência irregular da quitação do imposto apurado para a concessão do “habite-se”; • Inexistência de obrigação acessória sobre serviços que foram tomados e os respectivos recolhimentos de ISS retido; • Inexistência de lançamento de ISS dos cartórios domiciliados no Município; • Inexistência de procedimentos fiscalizatórios com dados dos contribuintes de ISS junto às operadoras de cartões de crédito e débito; • Lançamento do ISS na atividade de construção civil realizado em desconformidade com a legislação municipal; • Retenção indevida do ISS pelo Município, sem a observância das normas gerais quanto às regras do local da ocorrência do fato gerador.

Fonte: Peça 185. Informação CSC-Municipal.

Diante dos apontamentos da instância técnica, se faz necessária a emissão de **alerta** ao atual gestor (**item III.5 do encaminhamento**) que deverá adotar medidas capazes de solucionar os problemas identificados. Persistindo os achados apurados em sede de auditorias e não

comprovando o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a boa gestão, que serão apresentados no relatório elaborado pela Unidade de Auditoria até o final de seu mandato, este Tribunal poderá se pronunciar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas sem prejuízo a outros procedimentos cabíveis.

10.3. Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos

Amparada pela Deliberação TCE-RJ nº 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.

Nesse contexto, alinhado com a as diretrizes de gestão para o Biênio 2023/2024, a Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saneamento e Meio Ambiente - CAD-Saneamento realizou ações de controle nos contratos relativos à prestação dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), tendo em vista que possuem objeto de natureza contínua e de caráter essencial, além de envolver vultosos recursos, o que os torna uma parcela significativa na despesa do Município.

Acerca das ações empreendidas no exercício de 2022, a i. Unidade de Auditoria assim se manifestou (peça 185):

Cumprindo esse desiderato, a Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saneamento e Meio Ambiente (CAD-Saneamento), empreendeu ao longo do exercício de 2022, ações de controle com base nos dados publicados nos portais municipais de transparência e naqueles alimentados no SIGFIS, consolidados no Painel BI Serviços de Limpeza Urbana do TCE-RJ, além de representações ativas e passivas manejadas perante essa Corte de Contas. Utilizou-se, ainda, de dados obtidos em sede de uma Auditoria de Levantamento (Processo TCE nº 222.099-5/22), tendo por escopo o manejo de Resíduos Sólidos Urbanos por parte de todos os entes municipais sujeitos à jurisdição desta Corte de Contas.

Destas ações de controle, no que se refere ao Município de Cardoso Moreira, em consulta ao Painel BI Serviços de Limpeza Urbana do TCE-RJ e ao histórico de cadastro no SIGFIS, obtiveram-se as seguintes informações:

Contrato Nº	Data Assinatura	Data Execução Inicial	Data Execução Final	Data do Envio	Situação	Nº Protocolo SIGFIS
91/2021	21/06/2021	21/06/2021	21/06/2022	10/09/2021	ENVIO INTEMPESTIVO	439803- 9/2021

Conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/17, que versa sobre a obrigatoriedade do envio mensal da base de dados eletrônica, observa-se, ressaltando-se a relevância do grifo, o disposto em seu Art. 4º, § 1º:

§ 1º A base de dados eletrônica, a que se referem os incisos I a III deste artigo, deve ser encaminhada mensalmente, até o último dia útil do mês subsequente ao mês em referência. (grifo do autor).

A partir do exposto, constata-se que, não obstante o Contrato em apreço esteja em situação de envio concluído, seu cadastro ocorreu de forma intempestiva, considerando o previsto na Deliberação TCE-RJ n.º 281/17.

Conforme o dispositivo supra, tendo a data de assinatura ocorrido em 21/06/2021, o prazo para envio a essa Corte expirou-se no final de julho de 2021. Nada obstante isso, o envio foi realizado apenas em 10/09/2021. Houve, pois, situação de desconformidade com a normatividade que rege a presente matéria.

Nesse ínterim, importa ressaltar que o art. 2º-B da Deliberação TCE-RJ n.º 284/18, acrescido pela Deliberação TCE-RJ n.º 336/22, possibilita que o resultado de outras ações de controle desenvolvidas pelo Tribunal de Contas, inclusive relativas a atos de gestão, com potencial impacto na avaliação do desempenho da atuação governamental em suas principais áreas, englobando uma visão macro com reflexo no alcance das políticas públicas, poderá ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário, especialmente se o responsável, previamente alertado pelo Tribunal, não adotar medidas efetivas no sentido do saneamento das irregularidades.

Diante do apresentado e considerando a previsão normativa supracitada, tendo em vista a importância da publicidade para o controle social e externo, além de ser requisito para o andamento do processo licitatório, e considerando ainda o caráter essencial e contínuo do serviço de limpeza urbana, faz-se necessário emitir alerta ao atual gestor para que, persistindo o não cumprimento das decisões emanadas por esta Corte, poderá este Tribunal pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.”

Nesse contexto, faz-se mister **Comunicação (item III.6 do encaminhamento)** ao atual gestor para que observe o disposto nas Deliberações TCE-RJ n.º 312/20 e n.º 281/17, visando a informação dos dados de licitações e contratações de forma tempestiva e fidedigna, tendo em vista que, em caso diverso, poderá este Tribunal pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas nas próximas contas de governo.

10.4. Transparência na Gestão Fiscal

A LRF elenca, no artigo 48, os instrumentos de transparência da gestão fiscal, que deverão ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Verifica-se que o Município **não atendeu** integralmente ao disposto no artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c artigo 5º, inciso XXXIII, da CFRB, e artigo 6º da Lei Federal nº 12.527/11, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 48. Divulgação em meios eletrônicos de acesso público das informações

Informação	Disponibilizada / Não Disponibilizada
Lei do Plano Plurianual – PPA e anexos	Disponibilizada
Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO e anexos	Disponibilizada
Lei dos Orçamentos Anuais – LOA e anexos	Disponibilizada
Leis autorizativas específicas de abertura de créditos adicionais	Disponibilizada
Decretos de abertura de créditos adicionais	Disponibilizada
Balanços e Demonstrativos Contábeis da execução orçamentária	Disponibilizada
Atas das Audiências Públicas das Metas Fiscais e da Saúde e os respectivos comprovantes de chamamento	Disponibilizada
Pareceres dos Conselhos do Fundeb e da Saúde	Disponibilizada
Pareceres Prévios emitidos nas Contas de Governo Municipais	Disponibilizada
Ações realizadas com os recursos recebidos de Emendas Impositivas, na modalidade transferência especial sem finalidade definida e com finalidade definida	Não Disponibilizada

Fonte: Peças 120, 159 e 163.

Nota: Último acesso em 05.10.23.

Esse fato será objeto da **Ressalva nº 5 e Determinação nº 5**.

11. Conclusão

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de Cardoso Moreira, relativa ao exercício de 2022, e tendo em vista o teor do relatório da proeminente Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal e o Parecer do douto 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 dependem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro;

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 nº 13.655/18 (LINDB) que traz disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e a aplicação do direito público;

Posiciono-me **DE ACORDO** com a ilustre Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal e com o douto Ministério Público de Contas junto a esta Corte, deste modo

VOTO:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Chefe do Poder Executivo do Município de **CARDOSO MOREIRA, Sra. Geane Cordeiro Vincler**, referentes ao exercício de **2022**, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO**:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 1 (Tópico 5.2)

Não cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 1

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

RESSALVA Nº 2 (Tópico 6.2.2.2)

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, ocorreu em montante superior ao saldo disponível do exercício anterior, em desacordo com o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20.

DETERMINAÇÃO Nº 2

Observar o disposto no § 3º do artigo 25 da Lei Federal nº 14.113/20, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte a totalidade do saldo a empenhar do Fundeb, no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos, exatamente no valor do saldo existente no exercício anterior.

RESSALVA Nº 3 (Tópico 6.3.3)

Realização de Audiência Pública pelo gestor do Sistema Único de Saúde - SUS em período não condizente com o disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 3

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

RESSALVA Nº 4 (Tópico 9.4)

Não foi criado o código de fonte de recurso específico para classificação dos recursos de que trata a Lei Federal nº 13.885/19 – Cessão Onerosa.

DETERMINAÇÃO Nº 4

Providenciar a criação no orçamento municipal de código de fonte de recurso específico para classificação das receitas provenientes da Cessão Onerosa previstos na Lei Federal nº 13.885/19, de forma a viabilizar a verificação de sua estrita utilização em investimentos e despesas previdenciárias, nos termos do § 3º do artigo 1º do referido diploma legal.

RESSALVA Nº 5 (Tópico 10.4)

O Município não procedeu à divulgação, em meio eletrônico de acesso público, de todas as informações solicitadas por este Tribunal por intermédio da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, prejudicando a transparência da gestão fiscal preconizada no artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88, e art. 6º da Lei Federal nº 12.527/11.

DETERMINAÇÃO Nº 5

Proceder à divulgação, em meio eletrônico de acesso público, de todas as informações solicitadas por este Tribunal, por intermédio da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, observando, assim, a transparência da gestão fiscal preconizada no artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88, e art. 6º da Lei Federal nº 12.527/11.

RECOMENDAÇÃO

RECOMENDAÇÃO Nº 1

Para que o Município atente para a necessidade de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

II – Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no artigo 15, I, do RITCERJ, ao **atual responsável pelo Controle Interno** da Prefeitura Municipal de CARDOSO MOREIRA, para que:

II.1. Tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88 e no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

III – Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no artigo 15, I, do RITCERJ, à atual Prefeita Municipal de CARDOSO MOREIRA, para que seja alertada:

III.1. Quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.23, Acórdão nº 8894/23, proferida no bojo do processo TCE-RJ nº 104.537-4/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da metodologia de apuração do cumprimento da norma prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser aplicada no último ano de mandato dos titulares de Poder;

III.2. Quanto ao fato de que, a partir do exercício de 2025, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2026, os gastos com pessoal inativo e pensionistas efetuados pelo Poder Legislativo Municipal serão incluídos no limite de repasse do Poder Executivo, conforme Emenda Constitucional nº 109/21, que altera o artigo 29-A da Constituição Federal, com vigência a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de sua publicação;

III.3. Quanto às decisões deste Tribunal, proferidas no bojo dos processos TCE-RJ nºs 209.516-6/21 e 208.708-6/22, que firmaram entendimentos desta Corte acerca das despesas

com recursos das compensações financeiras (*royalties*) previstas na Lei Federal nº 7.990/89, assim como da **modulação de seus efeitos**, incidentes a partir do exercício de 2024, impactando as Contas de Governo a serem prestadas a este Tribunal no exercício de 2025, considerando, ainda, que as participações especiais previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/97, que ocorrem nos campos de produção de grande volume de extração e alta rentabilidade, não devem ser caracterizadas como compensações financeiras nos moldes propostos para tais vedações;

III.4. Quanto à recente decisão deste Tribunal, de 01.02.23, Acórdão nº 8873/23, proferida no bojo do processo TCE-RJ nº 209.133-2/22 (Consulta), que firmou entendimento desta Corte acerca da utilização dos recursos de *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13, bem como sobre o período para aplicação destes recursos;

III.5. Quanto à solução dos problemas apurados em sede de auditorias na gestão tributária municipal, tratadas no Tópico 10.2, até o final de seu mandato, bem como o cumprimento dos outros procedimentos considerados imprescindíveis para a gestão fiscal responsável mencionados, de forma a atender o estabelecido no artigo 11 da LRF e nos termos do artigo 30, III, combinados com os incisos XVIII e XXII, do artigo 37, da CF, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas;

III.6. Quanto ao adequado cumprimento das decisões emanadas por esta Corte no que tange aos editais de limpeza urbana, sob pena de ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário por parte deste Tribunal.

IV – Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no artigo 15, I, do RITCERJ, ao Presidente da Câmara Municipal de Cardoso Moreira, para que tenha ciência quanto à emissão do presente parecer prévio, conforme artigo 14 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, registrando que a íntegra dos autos se encontra disponível no sítio eletrônico desta Corte de Contas; e

V – Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO

Documento assinado digitalmente