

Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2019 - Gabinete do Prefeito. Auditoria geral. Certificado com ressalvas. Déficit orçamentário. Insuficiência financeira. Despesas sem execução orçamentária. Não pagamento de precatórios. Inadimplemento BNDES. Capacidade de cumprir obrigações. Pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com emissão de alertas, recomendações e determinações.

O presente processo trata da Prestação de Contas de Governo atinente ao exercício de 2019 encaminhada pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Marcelo Crivella.

Esta Procuradoria emitiu o parecer que consta da P040, no qual propôs a emissão de parecer prévio pela não aprovação das contas, com a incorporação de quatro Ressalvas, seis Alertas, quinze Determinações e nove Recomendações sugeridas pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento.

A conclusão lá expedida teve por fundamentos:

- Ilegalidades atinentes às normas que regem as finanças públicas:
 - A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo alcançou 54,32% da Receita Corrente Líquida apurada no período, não atendendo, assim, ao limite máximo de 54% disposto no art. 20, inciso III, alínea *b*, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - Déficit na execução orçamentária de R\$ 1,25 bilhão, em afronta ao Princípio do Equilíbrio Orçamentário; aos arts. 1º, §1º, e 9º, §§1º ao 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ao art. 48 da Lei nº 4.320/64; e ao art. 167, inciso II, da Carta Magna;
 - Insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 4,24 bilhões, em desacordo com o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - Não pagamento dos precatórios extraídos até 1º de julho de 2018 no exercício de 2019, cujos valores constavam no orçamento, descumprindo o preceituado

no art. 100, §§ 5º e 6º da Constituição Federal, e o art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Realização de despesas sem a devida execução orçamentária, violando os arts. 2º, 48, II, 60, §4º, III, e 167, I e II, da Constituição Federal; os arts. 35, II, e 60 da Lei nº 4.320/64; o art. 114 do RGCAF; os arts. 15 e 16, §1º, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e o Princípio da Transparência Orçamentária;
- Incongruência entre os valores apresentados na Prestação de Contas e os calculados pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, em conflito com o Princípio da Transparência Orçamentária e com o Princípio Contábil da Oportunidade;
- Ausência de nota explicativa acerca da discrepância nos resultados nominais apurados pelos métodos “acima da linha” e “abaixo da linha” como propõe o Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional, em dissonância com o Princípio da Transparência Orçamentária;
- Aplicação dos recursos vinculados do FUNDEB em ações que **não** são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, em ofensa ao prescrito no art. 21, *caput*, da Lei Federal n.º 11.494/2007 combinado com o art. 70, *caput* e I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996; e no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Distorção e não cumprimento de meta bimestral de arrecadação, em descompasso com o art. 13 combinado com os arts. 9º e 12, *caput*¹, da Lei de Responsabilidade Fiscal e 48, *b* da Lei 4.320/64.

– Ilegalidades que evidenciam o desequilíbrio nas finanças do Município:

- Inobservância dos prazos contratuais para quitação de parcelas decorrentes de operações de crédito junto ao BNDES, decorrente da determinação

¹ Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

contida no Ofício GP nº 206/2019, resultando no pagamento de penalidade moratória no montante de R\$ 24,98 milhões; e

- Despesa Líquida com Pessoal Consolidada do Município correspondente a 57,27% da Receita Corrente Líquida apurada no período, ultrapassando, portanto, o limite prudencial de 57%, estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Relator, Exmo. Sr. Conselheiro Luiz Antonio Chrispim Guaraná, nos termos dispostos no § 4º, art. 186, do Regimento Interno desta Corte, solicitou ao Poder Executivo esclarecimentos adicionais, cujas respostas consolidadas constam dos Ofícios CGM nºs 1549 e 1551/2020 (P131 e P132).

Em relação às respostas apresentadas nos supracitados ofícios, à P135 consta análise realizada pela CAD, da qual extraio os excertos que seguem.

1.1 PRECATÓRIOS JUDICIAIS NÃO PAGOS

“No que se refere às informações encaminhadas, cabe destacar, quanto ao teor do Ofício PG/GAB n.º 110/2020 (peça 131, pág. 57), que o presente processo versa sobre as Contas de Governo referentes ao exercício de 2019, portanto antes do advento da pandemia do Covid-19, declarada pela Organização Mundial de Saúde em **11/03/2020**.

Naturalmente, a ilegalidade aqui tratada (descumprimento do § 5º do art. 100 da CF/88) em nada se relaciona com os efeitos econômicos decorrentes das medidas de isolamento social adotadas em função da pandemia, ou com o estado de calamidade pública vigente na Federação em face do Decreto Legislativo n.º 06/2020, emanado pelo Congresso Nacional em **20/03/2020**.

Conseqüentemente, a Decisão do Tribunal de Justiça, ao deferir o pleito municipal, não elide a ilegalidade constatada, que, repita-se, **versa sobre a não quitação, no exercício de 2019, dos precatórios extraídos até 01/07/2018, cujos valores constavam no orçamento.**”

“Já as informações prestadas através do Ofício PG/GAB n.º 183/2020 (peça 131, pág. 238/239) em nada se relacionam com os motivos que ensejaram o descumprimento da norma constitucional (objetivo expresso do presente questionamento), e estão sendo tratadas no âmbito do processo n.º 40/100.562/2020.

Por sua vez, a informação prestada pela SMF ratifica o próprio teor da Ressalva proposta pela CAD, uma vez que comprova a existência de dotação orçamentária necessária ao pagamento dos precatórios devidos.

Em suma, pode-se afirmar que as informações trazidas pela PGM e pela SMF em momento algum discorrem sobre eventuais justificativas para o descumprimento do mandamento constitucional no exercício de 2019, não satisfazendo, portanto, a pretensão externada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator.”

“Sendo assim, considerando que as justificativas apresentadas não elidem nem justificam a ilegalidade tratada no presente questionamento, esta Coordenadoria entende que o descumprimento do §5º do art. 100 da CF/88, materializado pela não quitação, no exercício de 2019, dos precatórios extraídos contra o Município até 01/07/2018, **enseja a emissão de parecer prévio pela não aprovação da presente Prestação de Contas de Governo**. Adicionalmente, ratifica-se a proposta de emissão da Determinação DT12 e constante do seu relatório.”

1.2 DÍVIDA COM O BNDES

“Os aspectos relacionados à conjuntura econômica e fiscal dos últimos exercícios, trazidos pela Secretaria, não são acompanhados de qualquer informação que indique a esta Corte que, nas datas já mencionadas, as parcelas devidas ao BNDES poderiam ter sido preteridas, para fins de pagamento, em favor de outras despesas eventualmente consideradas de maior prioridade por parte do Poder Executivo. Tais informações poderiam, caso encaminhadas, subsidiar eventual entendimento no sentido de que o dano causado por força do descumprimento das obrigações contratuais firmadas junto ao BNDES (em cujas datas de vencimento o Município possuía saldo em conta corrente suficiente para sua satisfação) decorreu de uma “*escolha*” do tesouro municipal, face a uma eventual dificuldade de fluxo de caixa constatada naquelas datas.

Já as informações processuais trazidas pela PGM demonstram que as tentativas judiciais de suspensão do pagamento das parcelas devidas ao BNDES (iniciadas em **09/09/2019**, portanto apenas **05 dias úteis** antes do vencimento da 1ª parcela inadimplida, que se deu em **16/09/2019**) não obtiveram êxito durante o exercício, tendo sido obtida decisão favorável à suspensão apenas em **02/04/2020**, já durante o estado de pandemia declarado pela Organização Mundial de Saúde, tendo sido inclusive tal cenário um dos motivos ensejadores da suspensão determinada pelo Poder Judiciário.”

“Desta forma, pode-se concluir que o não adimplemento das parcelas de operações de crédito contraídas junto ao BNDES, com vencimento em 16/09, 15/10 e 18/11/2019, datas nas quais o Tesouro Municipal possuía saldo suficiente para a quitação, bem como a consequente despesa adicional na ordem de R\$ 24,98 milhões, decorreu exclusivamente da determinação de suspensão dos pagamentos emanada pelo Chefe do Poder Executivo por meio de Ofício n.º 206, de 16/09/2019”

“Portanto, não obstante a discricionariedade reservada ao gestor no que se refere, inclusive, às prioridades no cumprimento de obrigações financeiras em cenários de restrições orçamentárias, os motivos ensejadores da ordem de suspensão do pagamento das parcelas decorrentes de operações de crédito contratadas junto ao BNDES, elencados no Ofício GP n.º 206/2019, não encontram amparo em norma legal, nem mesmo naquelas relacionadas ao estado de calamidade pública declarado pelo Decreto n.º 45.805/2019 (Leis n.ºs 12.340/2010 e 12.608/2012, e LRF, art. 65). Pelo contrário, pode-se dizer, à vista do que dispõe o § 2º do art. 9º da LRF, que, mesmo em situações nas quais se justifique o adiamento temporário do cumprimento de obrigações financeiras, tais despesas deveriam ser priorizadas. Da mesma forma, pode-se concluir que não se observa, antes de **02/04/2020** (data na qual já vigia o estado de calamidade pública declarado pelo Congresso Nacional), qualquer decisão judicial autorizando a suspensão dos pagamentos.”

“Sendo assim, considerando que as justificativas apresentadas não elidem nem justificam a ilegalidade tratada no presente questionamento, esta Coordenadoria entende que o dano ao erário no montante de **R\$ 24.982.106,21**, decorrente das despesas com encargos moratórios em função do inadimplemento de parcelas de operações de crédito contraídas junto ao BNDES, com vencimento em 16/09, 15/10 e 18/11/2019, datas nas quais a conta corrente n.º 295198-3 possuía saldo suficiente para a satisfação da obrigação, inadimplemento este que se deu em função da suspensão determinada pelo Chefe do Poder Executivo por meio do Ofício n.º 206, de 16/09/2019, **enseja a emissão de parecer prévio pela não aprovação da presente Prestação de Contas de Governo.**”

1.3 SEQUESTRO DE RECURSOS DE CONTAS BANCÁRIAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, NO VALOR DE R\$ 390.464.584,45.

Questionamento 1.3.1: Qual foi o motivo para o não empenhamento do montante de R\$ 390,46 milhões utilizado para custeio de despesas já realizadas pela Prefeitura?

Questionamento 1.3.2: O valor de R\$ 38,13 milhões, sequestrado de contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de seus recursos vinculados em Lei, já foi regularizado?

“Com relação às informações encaminhadas, esta Coordenadoria entende que, se por um lado cabe à Secretaria Municipal de Saúde a regularização orçamentária das despesas que foram satisfeitas por meio dos sequestros judiciais, por outro a Secretaria Municipal de Fazenda deve providenciar a recomposição das disponibilidades financeiras dos fundos cujas contas correntes foram objeto de sequestro judicial para satisfação de despesas não afetas a suas finalidades legais. Sendo assim, esta Coordenadoria ratifica, com relação ao objeto do presente questionamento, a proposta de emissão das Determinações DT6 e DT10, constantes do seu relatório.”

1.4 APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE PELA EXECUÇÃO DE DESPESAS SEM PASSAR PELA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Questionamento 1.4.1: Qual o montante das despesas realizadas sem autorização legislativa, tendo em vista que tal procedimento, além de contrariar o disposto no art. 167 da CF, também representa uma afronta ao Poder Legislativo que possui competência constitucional de autorizar despesas?

Questionamento 1.4.2: Quais foram os procedimentos abertos pela CGM para apuração de responsabilidades pelas despesas realizadas sem autorização legislativa?

Questionamento 1.4.3: Quais foram as responsabilidades já imputadas aos gestores durante o processo de reconhecimento de dívidas referentes às despesas realizadas sem prévio empenho?

Questionamento 1.4.4: Quais são as ações tomadas pela CGM assim que é detectada a realização de uma despesa sem prévio empenho?

“Com relação às informações encaminhadas, cabe ressaltar que o montante informado das despesas incorridas no exercício de 2019 sem emissão de empenho correspondente na administração direta (R\$ 43,07 milhões) é o mesmo apontado no subitem 9.2.2 do relatório desta Coordenadoria.

No que se refere à apuração de responsabilidades e ações da CGM em face da constatação de execução de despesas sem a devida execução orçamentária, entende-se como pertinentes os esclarecimentos prestados, cabendo ressaltar que tais valores encontram-se devidamente evidenciados no Balanço Patrimonial do Município”

“Desta forma, considerando ainda a tendência de que os efeitos fiscais e orçamentários decorrentes da pandemia do COVID-19 se estendam ao longo do próximo exercício, esta Coordenadoria ratifica, com relação ao objeto do presente questionamento, a proposta de emissão da Ressalva R4 e do Alerta A6, constantes do seu relatório.

Em função de já estar em curso o último mês do atual mandato, propõe-se ainda que o Alerta A5 seja emitido nos seguintes termos: O quadro de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, ainda que constatada em exercícios que não o último do mandato, merece atenção especial por parte do Chefe do Poder Executivo a fim de prevenir o descumprimento do disposto no art. 42 da LRF, razão pela qual deve ser evitada a ocorrência de despesas sem a devida execução orçamentária, por meio de

medidas estruturantes e preventivas junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis.”

1.5 DÍVIDA ATIVA PRESCRITA

Questionamento 1.5.1: Qual o motivo para a prescrição dos créditos inscritos em dívida ativa no elevado montante constatado pela CAD?

Questionamento 1.5.2: Que seja enviada a relação dos créditos inscritos em dívida ativa prescritos, com a justificativa individualizada da prescrição ocorrida.

“(…) considerando que não foram apresentados os motivos para a prescrição dos créditos inscritos em dívida ativa, esta Coordenadoria mantém, com relação ao tema tratado nos presentes questionamentos, a proposta de emissão da Recomendação (R5)”

1.6 PLANO DE REEQUILÍBRIO FINANCEIRO

“A SMF se limitou a informar que a complementação das ações já trazidas em seu Ofício n.º 389/2020 (processo 40/100.308/2020) serão apresentadas no processo n.º 40/100.358/2020, que como já mencionado, é pendente de decisão final visto que aguarda a manifestação das jurisdicionadas.

Entretanto, cabe ressaltar que estamos nos direcionando ao encerramento do exercício financeiro de 2020, percorrendo o seu último mês, e que a apresentação de um plano neste momento se reveste, indubitavelmente, de intempestividade, sendo que as consequências da sua não adoção, como determinado por esta Corte em 29/04/2020, podem impactar as Contas de Governo de 2020, especialmente no que tange ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, esta Coordenadoria entende que, **s.m.j.**, o descumprimento da determinação, bem como as consequências fiscais que porventura vierem a ocorrer, podem ser tratados no âmbito do processo n.º 40/100.358/2020 e no processo das Contas de Governo de 2020, respectivamente.”

1.7 METAS FISCAIS

Que seja cumprida a determinação proferida no processo n.º 40/000.124/2020:

Por DETERMINAR que a CGM-RJ, considerando que o RREO é um instrumento de transparência da gestão fiscal (art. 48 LRF) e que o referido demonstrativo deve ser elaborado de acordo com a 9ª Edição do Manual de Demonstrativo Fiscal aprovada pela Portaria nº 389/2018 da Secretaria do Tesouro Nacional, republique o RREO contemplando as alterações promovidas e nota explicativa evidenciando os seguintes pontos:

1.1 Justificativa para a discrepância entre a receita prevista e a realizada no 6º bimestre no montante de R\$ 1.954 bilhão, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança conforme previsto no §2º do art. 53 da LRF;

1.2 Composição detalhada do campo “outros ajustes” no valor de (R\$ 803.716.916,26) integrante do ajuste metodológico elaborado para conciliar a diferença no resultado nominal calculado pelos métodos “acima da linha” e “abaixo da linha”;

1.3 Evidenciação de possíveis dívidas (esqueletos) que impactam o resultado abaixo da linha, sem necessariamente haver o reconhecimento de uma despesa primária que seria capturada pela metodologia acima da linha;

1.4 Outras informações relevantes sobre os números apresentados no demonstrativo como execução de despesas primárias custeadas com saldos de exercícios anteriores e com receitas de operações de crédito, visto que esses recursos não compõem a receita primária; a existência de dotação para reserva do RPPS, visto que parte das receitas de contribuição para o RPPS direcionadas para a capitalização pode aumentar a receita primária; o detalhamento dos investimentos permanentes alienados e dos passivos reconhecidos ou mesmo cancelados; desembolsos efetuados que deveriam ter sido registrados como despesas orçamentárias primárias no momento de sua realização, mas que até o momento não foram classificados como tal; além de outras identificadas pelo gestor.

1.5 O possível impacto das obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado nos dados apresentados no RREO, principalmente na apuração das metas fiscais e do resultado orçamentário.

“Diante do exposto, esta Coordenadoria entende que a publicação do anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, às fls. 29 do Livro da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019, nos termos da decisão proferida no processo 40/001.352/2019, bem como o envio das informações solicitadas nos itens 1.1 a 1.5, seja no processo n.º 40/000.124/2020 (itens 1.1 e 1.5), seja no presente processo (itens 1.2 a 1.4), podem ser considerados como satisfatórios aos questionamentos aqui tratados.”

1.8 OCORRÊNCIA SISTEMÁTICA DE DESPESAS SEM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Questionamento 1.8.1: Quais foram as medidas estruturantes e sistêmicas implantadas pelo Poder Executivo para evitar a ocorrência sistemática e continuada de despesas sem execução orçamentária, informadas no Demonstrativo Sintético da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo relativo ao exercício de 2019?

Questionamento 1.8.2: Quais foram as medidas tomadas pela CGM para prevenir, detectar e apurar a responsabilidade pelas referidas obrigações financeiras?

Questionamento 1.8.3: Existia prévia autorização legislativa específica com dotação suficiente para a realização das despesas sem passar pela execução orçamentária ocorridas em 2019, conforme exigido pela Constituição Federal (art. 167, incisos I, II, V e VI, da CF) e os princípios da Legalidade e do Equilíbrio Orçamentário?

Questionamento 1.8.4: Em relação ao montante de obrigações financeiras sem passar pela execução orçamentária, quais foram as possíveis irregularidades ocorridas durante o exercício de 2019 em relação às regras previstas na Lei 4.320/64, aos princípios básicos de licitações e contratos (art. 37 da CF e Lei nº 8666/93) e aos princípios básicos da responsabilidade fiscal para a realização de despesa pública (arts. 15 a 23 da LRF)?

Questionamento 1.8.5: Com a existência de depósitos e consignações sem o valor correspondente nas contas de ativos, à luz do que dispõe o § único do art. 8 da LRF, que seja informado se ocorreram apropriações ou utilizações de recursos financeiros sem observância das regras legais vinculativas.

“Em que pese o questionamento ter sido sobre quais medidas estruturantes o Poder Executivo adotou para evitar a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária, a SMF limitou-se a informar que, de acordo com as regras estabelecidas no Decreto Rio n.º 45.673/2019, a observância do cumprimento dos limites das dotações orçamentárias cabe ao ordenador de despesa.

Em que pese concordarmos com a SMF, quando afirma que cabe aos ordenadores de despesa a observância das dotações orçamentárias contidas na LOA, e que, conforme o entendimento desta Coordenadoria, a sua inobservância pode ter impacto no julgamento das suas respectivas prestações de contas (prestação de contas de gestão), verifica-se que a ocorrência sistemática dessas despesas é resultante de problemas estruturais da Prefeitura como um todo.

Ademais, vale frisar novamente que, como os valores dessas despesas contribuíram significativamente para a insuficiência financeira que já se apresentou ao término do exercício de 2019, haveria, persistindo a insuficiência ao final de 2020, o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com repercussão nas contas do Chefe do Poder Executivo.”

(...) “Os esclarecimentos prestados pela CGM, no sentido de que os depósitos e consignações representam valores de terceiros em que o MRJ é fiel depositário e que os mesmos serão recolhidos a quem de direito com os recursos financeiros demonstrados na coluna de Disponibilidade de Caixa Bruta do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, permitem-nos concluir que a evidenciação de tais valores na coluna de Demais Obrigações Financeiras está correta, atendendo, portanto, o presente questionamento.”

1.9 RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Questionamento 1.9.1: Que seja apresentada a composição discriminada do valor das obrigações financeiras no montante de R\$ 1,67 bilhão com a tipificação detalhada das irregularidades cometidas.

“(…) tendo em vista o encaminhamento da composição do valor de R\$ 1,67 bilhão, conforme peças 048, 049, 050 e 051 do presente processo, esta Coordenadoria entende que o questionamento realizado pelo Excelentíssimo Relator Conselheiro foi respondido de forma satisfatória.

Contudo, considerando que a ocorrência de despesas sem a devida execução orçamentária vem contribuindo para a insuficiência financeira verificada nos últimos exercícios, esta Coordenadoria ratifica a sugestão de emissão do Alerta A5, porém nos termos propostos na análise do questionamento 1.4.”

Questionamento 1.9.2: Que seja informado o valor total das despesas realizadas em 2019 sem passar pela execução orçamentária ou que tiveram empenho cancelado.

“Por meio do Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020(peça 131, págs. 33/55), a CGM se limita a informar que os valores de depósitos e consignações, que estão incluídos na coluna de demais obrigações financeiras do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar se referem basicamente a valores retidos em consignação em folhas de pagamento e depósitos restituíveis da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta pendentes de pagamento na posição em 31/12/2019, no montante de R\$ 101.609.960,50.

No que se refere às informações encaminhadas, e tendo em vista que tais valores são evidenciados no passivo do Município, esta Coordenadoria entende que o presente questionamento foi respondido de forma satisfatória.”

Questionamento 1.9.4: Que seja informado o impacto das obrigações incorridas decorrentes de despesas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado e outras possíveis irregularidades (R\$1,67 bilhão) nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas, principalmente na apuração do resultado orçamentário referente ao exercício de 2019.

“Salienta que as obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente, ou que tiveram o empenho cancelado, tiveram seus valores devidamente apresentados no Balanço Patrimonial e no Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal. Diante das informações prestadas, e considerando que, assim como informado pela CGM, a elaboração do Balanço Orçamentário referente ao exercício de 2019 se deu nos termos dispostos nos normativos emitidos pela STN, esta Coordenadoria entende que o presente questionamento foi respondido de forma satisfatória.”

1.10 RESULTADOS FISCAIS

Questionamento 1.10 – Que seja informado o impacto das obrigações incorridas (R\$1,67 bilhão) nos demonstrativos fiscais integrantes da prestação de contas, principalmente na apuração das metas fiscais pelos conceitos “acima da linha” e “abaixo da linha” no exercício de 2019.

“Por meio do Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020 (peça 131, págs. 33/55), a CGM informa que as obrigações sem cobertura orçamentária ou que tiveram empenho cancelado, no montante de R\$ 1,67 bilhão, não afetaram as metas fiscais do exercício de 2019 relativas aos resultados primário e nominal, tendo em vista que o primeiro trata de receitas primárias orçamentárias realizadas e despesas primárias orçamentárias pagas, incluindo restos a pagar processados, e o segundo, pelo fato de tais obrigações não se configurarem como dívida consolidada, enquanto não houver renegociações e termos de assunção ou reconhecimento de dívidas, nos termos do item 04.02.02.01 da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais.

Diante das informações prestadas, e considerando que, assim como informado pela CGM, a elaboração dos Demonstrativos de Resultados Nominal e Primário referente ao exercício de 2019 se deu nos termos dispostos nos normativos emitidos pela STN, esta Coordenadoria entende que o presente questionamento foi respondido de forma satisfatória.”

1.11 PREVISÃO DA RECEITA

Questionamento 1.11. Justificativa para a discrepância entre a receita prevista e a realizada no 6º bimestre no montante de R\$1.954 bilhão, com a discriminação do fato sazonal responsável pelo elevado acréscimo da previsão de arrecadação no respectivo período em relação ao montante previsto para os períodos anteriores, uma vez que tal discrepância ocorreu da mesma forma e no mesmo 6º bimestre nos dois exercícios anteriores a 2019.

“Por fim, com relação às receitas com Impostos, Taxas e Contribuições, a frustração no bimestre em relação a meta foi de R\$ 850 milhões. Esta variação se deu principalmente pela previsão de ingressos em dezembro, não concretizados, de R\$ 650 milhões, referente a Securitização da Dívida Ativa. A estimativa foi alocada no final do exercício devido à natureza da operação, que demandava complexidade e tempo de implantação. No que se refere às informações encaminhadas, esta Coordenadoria entende que ao elaborar as metas bimestrais a SMF deveria ter sido mais prudente e conservadora, tendo em vista que considerou na meta de arrecadação do 6º bimestre o valor da Securitização da Dívida Ativa, sabendo antecipadamente da complexidade do tema, razão pela qual ratifica, com relação ao objeto do presente questionamento, a proposta de emissão da Determinação DT7 constante do seu Relatório.”

1.12 DESCUMPRIMENTO DO LIMITE COM DESPESA DE PESSOAL

Questionamento 1.12: Quais as medidas implementadas e a implementar visando eliminar excesso de despesa de pessoal apurado no 3º quadrimestre de 2019, de forma a atender a regra fiscal estabelecida no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

“No que se refere às informações encaminhadas, cabe ressaltar que, conforme consta no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo referente ao 2º Quadrimestre de 2020, a despesa com pessoal correspondeu, no período de setembro de 2019 a agosto de 2020, a 54,85% da Receita Corrente Líquida. Sendo assim, considerando que as ações em curso pelo Poder Executivo ainda não foram suficientes para que a despesa de pessoal possa se enquadrar abaixo do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, esta Coordenadoria ratifica, com relação ao objeto do presente questionamento, a proposta de emissão do Alerta A1 constante do seu Relatório.”

1.13 INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA

Questionamento 1.13: Considerando o elevado aumento da insuficiência financeira (68%) e a falta de evidências de medidas estruturantes pelo Chefe do Poder Executivo para equilibrar as finanças municipais em atendimento aos alertas e às ressalvas proferidos por

este Tribunal desde 2017, que sejam apresentadas as devidas justificavas para esse elevado aumento da insuficiência financeira.

“Em relação às informações encaminhadas, vale ressaltar que em 2019 a maior contribuição para o aumento da insuficiência financeira decorreu do déficit orçamentário na ordem de R\$ 798,15 milhões (excluindo-se do cálculo as despesas executadas com os recursos do superavit financeiro apurado no exercício de 2018). Sendo assim, esta Coordenadoria ratifica, com relação ao objeto do presente questionamento, a proposta de emissão do Alerta A6 constante do seu Relatório, bem como do Alerta A5, porém nos termos propostos na análise do questionamento 1.4.”

Por fim, a Corpo Instrutivo conclui pela emissão de parecer prévio pela não aprovação da Prestação de Contas, em função do descumprimento do § 5º do art. 100 da CF/88, materializado pela não quitação, no exercício de 2019, dos precatórios extraídos contra o Município até 01/07/2018, e da suspensão determinada pelo Chefe do Poder Executivo, por meio do Ofício n.º 206, de 16/09/2019, do pagamento das parcelas de operações de crédito contraídas junto ao BNDES, com vencimento em 16/09, 15/10 e 18/11/2019, datas nas quais a conta corrente n.º 295198-3 possuía saldo suficiente para a satisfação da obrigação, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 24.982.106,21, decorrente das despesas com encargos moratórios.

Destaca, ainda:

“(..) conforme análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO referente ao 4º bimestre de 2020 (processo n.º 40/101.086/2020) e do Relatório de Gestão Fiscal - RGF do Poder Executivo referente ao 2º quadrimestre de 2020 (processo n.º 40/101.085/2020), os valores transferidos ao FUNPREVI para fins de cobertura de déficit financeiro estão sendo corretamente executados no orçamento e evidenciados nos respectivos demonstrativos (anexos 4 do RREO e 1 do RGF). Sendo assim, não se faz mais necessária a emissão do Alerta A2 e das Determinações DT1, DT2 e DT3, propostos originalmente no relatório de peça 020.

Cabe também informar que a Portaria STN n.º 377 de 08/07/2020, prorrogou para o exercício de 2022 a obrigatoriedade de que as despesas com mão de obra decorrente de contrato de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos sejam consideradas Despesas com Pessoal dos entes contratantes para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF, razão pela qual faz-se necessário alterar a redação do Alerta A3, proposto originalmente no relatório de peça 020.

Por fim, vale ainda ressaltar que, em função da promulgação da Emenda Constitucional n.º 108, de 26/08/2020, que tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, não se faz mais necessária a emissão do Alerta A4, proposto originalmente no relatório de peça 020.”

É o relatório, passo a opinar.

Como é possível observar dos apontamentos da CAD, os documentos trazidos aos autos consubstanciam informações e esclarecimentos que não elidem os fatos

anteriormente examinados, e, por conseguinte, não impactam a substância do parecer exarado à P040, uma vez que permanecem hígidos os argumentos lá expostos.

Ao contrário. Após a apreciação das respostas, em que pese alguns esclarecimentos tenham ensejado a alteração/supressão de alertas e determinações, houve uma revisão da conclusão do Corpo Técnico, que passou a se manifestar, também, pela não aprovação da presente Prestação de Contas.

Assim, com fulcro no art. 29 da Lei Municipal nº 289/1981, combinado com o art. 188, III, da Deliberação TCMRJ nº 266/2019, após o exame dos ofícios encaminhados e da instrução da CAD, e diante do não apontamento de razões ou fatos novos que desconfigurem as questões jurídicas já analisadas, reporto-me ao parecer que consta à P040, com a incorporação das modificações efetuadas pela Especializada à P135 no que pertine aos alertas e às determinações.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 09 de dezembro de 2020.

Carlos Henrique Amorim Costa
Procurador-Chefe