

Processo nº 40/101130/2019	
Data 08/11/2019	Folha
Rubrica	

Certifico que na **59ª Sessão Ordinária do Plenário**, ocorrida em **06/11/2019**, presidida pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Thiers Vianna Montebello**, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro **decidiu**, por **unanimidade**, nos termos do voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Felipe Galvão Puccioni**, **DEFERIR O PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS** relativos à adequação do ato de encampação da operação e da manutenção da Av. Governador Carlos Lacerda – LINHA AMARELA aos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF); **FIXAR o prazo de 10 dias** para cumprimento da decisão, conforme proposto pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro **José de Moraes Correia Neto**; e **EMITIR ALERTA – LRF** ao Chefe do Poder Executivo e à Egrégia Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Encaminho o presente processo à Secretaria Geral de Controle Externo para aguardar o cumprimento da decisão.

Secretaria das Sessões, 06/11/2019.

Daniel Abreu Pimenta da Cunha
Substituto eventual da Secretária das Sessões
Matrícula 40/901915 - TCMRJ

ALERTA E PEDIDO DE INFORMAÇÃO – TCMRJ

Introdução

Cuida-se de pedido de informação motivado pela notícia de aprovação do PLC 143/2019, que autoriza a encampação da operação e da manutenção da Av. Governador Carlos Lacerda - LINHA AMARELA, e pela edição do Decreto Rio nº 46.747/2019, que cria grupo de trabalho para disciplinar as medidas operacionais necessárias à referida encampação. Pelas razões expostas a seguir, há necessidade de aferir o cumprimento de requisitos impostos pelas leis brasileiras ao ato administrativo em questão.

Destaque-se, de início, as competências desta Corte de Contas que, embora extraídas diretamente da Lei Municipal nº 289/1981, refletem, por força do princípio da simetria constitucional (art. 75 da CF88), o disposto no artigo 71 da Constituição da República Federativa do Brasil. A Constituição fixou para os Tribunais de Contas um importante papel no controle dos atos administrativos, o que decorre dos próprios princípios da Administração Pública, quais sejam, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, principalmente, legalidade. Veja-se o texto:

Art. 3º - Ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, órgão constitucional de controle externo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, compete: IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara Municipal, de Comissão Técnica ou de Inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e ambiental, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo e Executivo, e demais entidades referidas no inciso II;

VII - aplicar aos responsáveis as sanções previstas na Lei Municipal nº 3.714, de 17 de dezembro de 2003, ou em outra que a sobrevier, e determinar a atualização monetária dos débitos apurados;

VIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

IX – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara Municipal;

Dos incisos supracitados advêm a lógica de fiscalização e controle dos atos administrativos por fases. Da norma, é possível extrair quatro fases sucessivas, que serão utilizadas no presente caso: (i) o pedido de informação, que decorre diretamente da competência de fiscalizar e controlar a Administração Pública; (ii) a abertura de prazo para que, caso seja constatada ilegalidade, o órgão adote as providências necessárias ao cumprimento da lei; (iii) a sustação do ato administrativo diretamente pelo Tribunal de Contas, caso a ilegalidade não seja corrigida; e (iv) possível aplicação de sanções aos responsáveis pela atuação ao arrepio da lei.

Da viabilidade da encampação segundo a Lei 8.987/95

Destaque-se que não existe empecilho à pretendida encampação do Contrato 513/94, até porque a Lei 8.987/95 a prevê, mas mediante o preenchimento de requisitos obrigatórios, de forma que o exercício desse direito de encampar obedeça ao princípio da legalidade estrita a que se sujeita toda a Administração. As exigências da lei de concessões estão sendo discutidas em processos que tramitam perante o Judiciário, mais recentemente nos autos do pedido cautelar autuado sob o número 0272141-64.2019.8.19.0001. Frise-se que o MM. Juízo da 6ª Vara de Fazenda Pública determinou, liminarmente, que o Município se abstenha da encampação sem prévio processo administrativo específico e sem prévio pagamento de indenização.

Além disso, tramita nesta Corte o processo 40/100619/2019, cujo objeto consiste em inspeção extraordinária solicitada através do Ofício n.º 098/2019, da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, objetivando esclarecer questionamentos efetuados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Linha Amarela. Tal processo discute diversos temas afetos à referida concessão.

Ocorre que, além dos importantes valores da segurança jurídica e do *pacta sunt servanda*, que devem ser levados em consideração, há um interesse público superior a ser protegido, qual seja, o de não se causar prejuízo aos munícipes.

Da encampação sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal

A análise das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, apurou, ao final do exercício de 2018, uma insuficiência financeira de 3,25 bilhões de reais. Assim, é importante que haja preocupação desta Corte com qualquer ação que possa acarretar aumento de despesa ou assunção de obrigação sem análises mais profundas sobre o impacto dessas medidas para o equilíbrio das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu primeiro artigo importante posicionamento sobre quais valores devem guiar a atuação da Administração Pública:

Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nos termos do art. 15 da LC 101/2000, “serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”. A referida encampação tem exatamente o condão de gerar despesas bem como de assumir obrigações e, por isso, cabe a esta Corte de Contas exercer seu dever constitucional de avaliar se as leis de finanças do país estão sendo cumpridas.

Atente-se para o disposto no art. 16 da LRF:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Nesse sentido, a Lei impõe como indispensáveis a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício da assunção da obrigação ou da geração da despesa e nos dois subsequentes bem como a comprovação de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

Destaque-se ainda o teor do art. 17 da LC101/00:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Assim, nos termos do artigo 17 da LRF, a assunção da manutenção da via parece configurar despesa obrigatória de caráter continuado e, por isso, deverá o Exmo. Sr. Prefeito comprovar que a despesa criada ou aumentada **não afetará as metas de resultados fiscais (nominal e primário), devendo seu efeito financeiro, nos períodos seguintes, ser compensado pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

No que diz respeito ao cumprimento das metas de resultados fiscais, é importante frisar aspecto amplamente debatido nos autos do processo 40/1255/2018, Prestação de Contas do Prefeito no exercício de 2017, qual seja, a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixa critérios importantes para a gestão dos recursos do ente em cada ano. **As metas fiscais fixadas na LDO são de cumprimento obrigatório.** Importante apresentar excerto do artigo “Meta fiscal não é intenção, é lei”¹ do Ministro do TCU, Weder de Oliveira, *in verbis*:

Constatando o Executivo que os parâmetros fiscais e econômicos se alteraram substancialmente, ou que foram irrealisticamente assumidos, **sendo inviável o alcance da meta tão somente pelo recurso à limitação de empenho e movimentação financeira, deve requerer ao Legislativo a alteração da LDO.** Se, em última análise, foi o Congresso que fixou a meta, por iniciativa privativa do Governo, será

¹ <http://www.atricon.org.br/artigos/meta-fiscal-nao-e-intencao-e-lei/>

o Congresso, por nova proposta do Governo, que deverá alterá-la (ou não). Enquanto assim não se procede, a lei está em vigor, as obrigações definidas na LRF estão em vigor e, não sendo cumpridas, ocorrem as infrações e incidem as sanções previstas na referida Lei 10.028.

Não querendo o Executivo se ver dependente do Congresso para desobrigar-se daquilo a que se obrigou em lei, não deve propor o que não poderá entregar, porque o que a lei estabeleceu será, por determinação legal, fiscalizado pelo Tribunal de Contas (LRF, art. 59; Lei 10.028, art. 5º) e pelo próprio Legislativo. [grifos nossos]

Conclusão

Do ponto de vista da responsabilidade fiscal, a referida encampação parece transferir o ônus financeiro da manutenção da via, atualmente suportado pelos seus usuários, aos cofres da Cidade e, conseqüentemente, a todos os cidadãos. Levando em consideração o espaço discricionário que a lei concede ao Poder Executivo, a encampação é possível, desde que todas as normas que regem o tema sejam cumpridas. Entretanto, esta Corte, como guardiã do patrimônio desta Cidade, precisa de informações sobre o cumprimento de tão importante norma do ordenamento brasileiro, buscando com isso evitar um possível aumento no desequilíbrio das contas públicas.

Portanto, tendo em vista que o ato de encampação já ocorreu, somente cabe a este Tribunal buscar o mais rapidamente possível documentos e informações que comprovem o cumprimento dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para tanto, proponho a expedição de ofício endereçado ao Exmo. Sr. Prefeito para que, em 10 dias, conforme prazo proposto pelo Excelentíssimo Sr. Conselheiro José de Moraes Correia Neto, apresente **esclarecimentos sobre a adequação do ato de encampação aos artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Além disso, proponho a emissão de **ALERTA**, direcionado ao Chefe do Poder Executivo e à Egrégia Câmara Municipal, com fundamento no art. 59, §1º, inciso V, da Lei Complementar nº 101/2000, sobre os fatos em questão que podem comprometer os custos ou os resultados dos programas e indicar irregularidades na gestão fiscal e orçamentária.

Sala das Sessões, de de 2019.

ORIGINAL ASSINADO

Felipe Galvão Puccioni
Conselheiro-Relator