



**TRIBUNAL DE CONTAS**  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

OFÍCIO Nº TCM/GPA/SCP/00092/2020

Em 04 de junho de 2020.

**Excelentíssimo Senhor Prefeito,**

Em atenção à proposta do Senhor Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, relator das Contas de Governo referentes ao exercício de 2019, constante da manifestação ora junto, solicito a Vossa Excelência determinar imediatas providências no sentido de dar cumprimento às determinações e solicitações de esclarecimentos especificadas na citada manifestação, atentando para o prazo fixado de cinco dias úteis.

Reitero protestos de elevada estima e justificada consideração.

**Assinado Eletronicamente**

**THIERS VIANNA MONTEBELLO**  
CONSELHEIRO-PRESIDENTE

Excelentíssimo Senhor

**Doutor MARCELO CRIVELLA**

Digníssimo Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro - PCRJ

SISGeral 2 / 2



Ao Exmo. Sr. Presidente Thiers Montebello

Considerando o princípio da ampla defesa e do contraditório, previstos no art. 5º, LV<sup>1</sup>, da Constituição da República;

Considerando a competência prevista no §4º do art. 186 do Regimento Interno deste Tribunal;

Considerando o conjunto de processos que tramitam nesta Corte e que estão diretamente relacionados à Prestação de Contas de Governo de 2019;

Considerando o prazo para emissão do parecer prévio previsto no art. 188 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

Considerando que para a formação do convencimento desta Corte e emissão do Parecer Prévio é necessária a análise da totalidade dos esclarecimentos prestados pelos Órgãos envolvidos nos referidos processos;

Considerando o encerramento do prazo para cumprimento das determinações proferidas nos processos **40/000.124/2020 e 40/100.358/2020;**

Considerando o encerramento do prazo para atendimento ao pedido de esclarecimento **encaminhado através do Ofício SES nº 01/2020;**

E, por fim, considerando que o descumprimento de decisão deste Tribunal poderá ensejar a aplicação das sanções da Lei n.º 3.714/2003;

---

<sup>1</sup> LV- Aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Solicito que seja comunicado à Prefeitura desta municipalidade, a **fixação de prazo de 5 dias úteis para atendimento às determinações e solicitações de esclarecimentos pontuados a seguir:**

LUIZ ANTONIO GUARANÁ  
Conselheiro TCMRJ

## 1.1 Precatórios judiciais não pagos

Em relação aos precatórios judiciais, a CAD informou que os valores não pagos corresponderam a R\$ 126,40 milhões, sendo R\$ 32,83 milhões referentes a pessoal e R\$ 93,57 milhões a outras despesas. A Especializada ressaltou que, conforme apurado em auditoria realizada no último mês de março, não foi cumprido o prazo previsto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, no que diz respeito ao pagamento dos precatórios extraídos pelo TJ/RJ e pelo TRT/RJ.

Ademais, a CAD frisou que o prazo constitucional não cumprido (31/12/2019) findou-se bem antes dos efeitos da epidemia sobre as finanças municipais. Cabe ainda ressaltar que tal descumprimento também foi observado nos dois exercícios anteriores, o que, além de caracterizar afronta à norma constitucional, ocasionou um maior custo ao erário municipal em decorrência da atualização dos valores até o efetivo pagamento, acrescido de juros de mora, calculados a partir do primeiro dia de atraso.

Adicionalmente a CAD advertiu que *“o descumprimento do prazo constatado no exercício de 2019, além de repetir inadequação à norma constitucional já observada nos dois anos anteriores e não atendimento à determinação expressa desta Corte constante do último Parecer Prévio, se mostrou, do ponto de vista da gestão orçamentária e fiscal do Município, com um aspecto mais danoso, uma vez que, ao contrário do observado em 2017 e 2018, tais valores, devidos e com características óbvias de liquidez e certeza (uma vez que tratam-se de execução de sentenças judiciais transitadas em julgado) não foram sequer empenhados, e conseqüentemente, não constam como inscritos em restos a pagar, ainda que estejam corretamente evidenciados no Passivo Circulante da administração direta.”*

Qual foi o motivo para o descumprimento do § 5.º do art. 100 da Constituição Federal, que obriga a inclusão no orçamento de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1.º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte?

## **1.2 Dívidas com o BNDES**

A Especializada ressaltou que o descumprimento dos prazos de pagamento das parcelas devidas ao BNDES ocorreu por determinação do Excelentíssimo Sr. Prefeito à SMF, por meio do Ofício GP n.º 206 de 16/09/2019 (peça 015), que ordenou a suspensão de quaisquer pagamentos de serviço da dívida pública em favor do BNDES. Em consequência, nos meses de novembro e dezembro de 2019 foram efetuados arrestos nas contas do Município, uma vez que o BNDES fez cumprir as cláusulas de garantia contratual, gerando um desembolso adicional na ordem de R\$ 25,92 milhões aos cofres do Município em 2019.

Por fim a CAD ressaltou que durante os trabalhos da auditoria foi feita a confrontação entre os valores das parcelas devidas ao BNDES e o saldo disponível na conta corrente n.º295198-3, da agência 2234, do Banco do Brasil (conta corrente que centralizou, durante o exercício de 2019, todos os pagamentos relacionados a amortização e encargos da dívida de responsabilidade do Município, através da fonte de recursos não vinculados) e constatou que o tesouro municipal possuía, naquelas datas, disponibilidade financeira para honrar as parcelas decorrentes dos contratos de financiamento firmados junto ao BNDES, o que evitaria o dispêndio do montante de R\$ 24,98 milhões, referente à penalidade moratória decorrente do descumprimento contratual determinado pelo Ofício GP n.º 206, de 16/09/2019.

Qual foi o motivo para o descumprimento do prazo contratual de financiamento com o BNDES ocasionando ato danoso ao erário municipal no montante de R\$ 24,98 milhões, oriundo de custeio adicional com penalidade moratória, mesmo existindo, naquelas datas, disponibilidade financeira para honrar as parcelas decorrentes do referido contrato?

### **1.3 Sequestro de recursos de contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45.**

A CAD (subitem 6.2 do seu Relatório) informou que, no final do exercício de 2019, em decorrência da ordem judicial emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho no processo 0102392-05.2019.5.01.0000, foi realizado o sequestro de recursos de algumas contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45, para fins do pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços, conforme mencionado no subitem 4.3.2, fls. 342 do Livro de Prestação de Contas de Governo. Em auditoria realizada pela Especializada desta Corte de Contas, em março de 2020, foi constatado que o valor de R\$ 390,46 milhões não transitou pela execução orçamentária no exercício de 2019, não observando o estágio de empenho da despesa, preconizado no artigo 58 da Lei 4.320/64, ocasionando a realização de despesas sem prévio empenho, que é vedada pelo artigo 60 da citada Lei. Adicionalmente, a auditora constatou que *“R\$ 38,13 milhões de parte dos R\$ 390,46 milhões foram sequestrados de contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de seus recursos vinculados em Lei, não sendo previsto na Lei de criação desses fundos a utilização de recursos para o pagamento de prestadores de serviços da Secretaria Municipal de Saúde”.*

- 1) Qual foi o motivo para o não empenhamento do montante de R\$ R\$ 390,46 milhões utilizado para custeio de despesas já realizadas pela Prefeitura?
- 2) O valor de R\$38,13 milhões, sequestrados de contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de seus recursos vinculados em Lei, já foi regularizado?

#### **1.4 Apuração da responsabilidade pela execução de despesas sem passar pela execução orçamentária**

A CAD informou que, com os valores apurados no RAG n.º 002/2019 e o montante dos precatórios não quitados no prazo legal, a insuficiência ao final de 2019 alcançou o montante de R\$ 4,24 bilhões. Ou seja, pode-se afirmar que, em 31/12/2019, “faltavam” ao Município R\$ 4,24 bilhões para quitar todas as suas obrigações já assumidas até o término do exercício, cabendo ressaltar que não se tratam de obrigações com vencimento ainda por vir, tais como parcelas de operações de crédito, mas sim de valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamados pelos seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial.

No mesmo sentido, a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro emitiu o Certificado de Auditoria nº 16/2020 na modalidade COM RESSALVAS, informando que o déficit financeiro é de, aproximadamente, R\$ 4 bilhões e ressaltando a necessidade de medidas urgentes para se obter o equilíbrio financeiro, considerando que a insuficiência observada foi cerca de 3 vezes a registrada no exercício anterior.

Importante ressaltar que a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro tem o dever legal de apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional, inclusive dando ciência ao Tribunal de Contas do Município ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária. De acordo com a norma de criação (Lei nº 2.068/93)<sup>2</sup>, a competência do órgão central do controle interno é

---

<sup>2</sup> Lei nº 2.068/93 - Art. 2º - Fica criada na estrutura básica do Poder Executivo a Controladoria-Geral do Município, subordinada diretamente ao Prefeito, com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Município;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidade da administração municipal e da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle de operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

V - examinar as demonstrações contábeis, orçamentárias e financeiras, qualquer que seja o objetivo, inclusive as notas explicativas e relatórios, de órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional;

VI - examinar as prestações de contas dos agentes da administração direta, indireta e fundacional responsáveis por bens e valores pertencentes ou confiados à Fazenda Municipal;



bem mais ampla do que exercer o controle contábil, cabendo inclusive o dever de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal e da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Em relação às despesas sem execução orçamentária, que a CGM, na condição de órgão responsável pelo Controle Interno do Poder Executivo, preste as seguintes informações:

- 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<sup>3</sup>, também representa uma afronta ao Poder Legislativo que possui a competência constitucional de autorizar despesas?
- 2) Quais foram os procedimentos abertos pela CGM para apuração de responsabilidades pelas despesas realizadas sem autorização legislativa?
- 3) Quais foram as responsabilidades já imputadas aos gestores durante o processo de reconhecimento de dívidas referentes às despesas realizadas sem prévio empenho?
- 4) Quais são as ações tomadas pela CGM assim que é detectada a realização de uma despesa sem prévio empenho?

---

(..)

XI - controlar os custos e preços dos serviços de qualquer natureza mantidos pela administração direta, indireta e fundacional;

XII - exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da administração direta, indireta e fundacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Município, sob pena de responsabilidade solidária.

<sup>3</sup>CF Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(..)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

## 1.5 Dívida Ativa Prescrita

Com relação aos cancelamentos, a CAD ressaltou que nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, esta Corte recomendou que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adotasse medidas visando maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que sejam minimizados os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais. Entretanto, em auditoria, a CAD constatou que, no exercício de 2019, o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 261,59 milhões. Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2019, representa um montante de R\$ 2,09 bilhões, dos quais R\$ 1,11 bilhão com exigibilidade suspensa.

- 1) Qual o motivo para a prescrição dos créditos inscritos em dívida ativa no elevado montante constatado pela CAD?
- 2) Que seja enviada a relação dos créditos inscritos em dívida ativa prescritos, com a justificativa individualizada da prescrição ocorrida.

## 1.6 Plano de Reequilíbrio financeiro

Que seja cumprida a determinação proferida no 40/100.358/2020:

**DETERMINAR** a apresentação de um plano de reequilíbrio financeiro contemplando, cronologicamente, as ações, fontes e receitas que serão implementadas até o final do mandato, com os respectivos montantes, visando cobrir a insuficiência financeira apontada pela CGM nas Contas de Governo referente ao exercício de 2019 de quase R\$ 4 bilhões, em atendimento ao art. 42 da LRF, **ressaltando-se que o não cumprimento da presente determinação poderá impactar a análise das Contas de Governo referente aos exercícios geradores dos motivos do possível descumprimento do citado artigo. (grifo nosso)**

## 1.7 Metas Fiscais

Que seja cumprida a determinação proferida 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)<sup>9</sup> 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<sup>10</sup>;

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.

Que sejam prestados os esclarecimentos solicitados através do Ofício SES nº 01/2020, de 13 de maio de 2020.

### **1.8 Ocorrência sistemática de despesas sem execução orçamentária**

O Demonstrativo Sintético da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, relativo ao exercício de 2019, integrante da Prestação de Contas (pag. 26), evidencia a existência de obrigações financeiras no montante de R\$1,67 bilhão, decorrentes de depósitos e consignações sem o valor correspondente nas contas de ativos e obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado, segundo consta na nota de rodapé nº 07.

Importante destacar que este Tribunal vem alertando o Exmo. Sr. Prefeito reiteradamente sobre a gravidade das irregularidades cometidas.

Nas Contas de 2017, este Tribunal proferiu alerta específico para a necessidade de atender o art. 60 da Lei 4.320/64 e executar despesas devidamente autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, assim dispondo:

Alerta 2.9 De que se abstenha da realização de despesas sem prévio empenho, vedadas pelo art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como daquelas que não sejam suportadas pelo orçamento.

Nas Contas de 2018, este Tribunal reiterou o alerta sobre a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária e acrescentou a necessidade de se adotar medidas estruturantes junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis.

Alerta 1 – O cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, constatado nos exercícios de 2017 e 2018, poderá resultar no descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do atual mandato, razão

pela qual merece especial atenção do chefe do Poder Executivo a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária, indicando a necessidade de que sejam adotadas 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 (subitem 9.4).

Em face de todo o exposto, que sejam prestados os seguintes esclarecimentos:

- 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?
- 2) Quais foram as medidas tomadas pela CGM para prevenir, detectar e apurar a responsabilidade pelas referidas obrigações financeiras?
- 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<sup>4</sup>) e os princípios da Legalidade e do Equilíbrio Orçamentário?
- 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)?
- 5) Com a existência de depósitos e consignações sem o valor correspondente

---

<sup>4</sup> CF Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(..)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

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.

### **1.9 Resultado Orçamentário**

O Balanço Orçamentário revela que o Município arrecadou o montante de R\$28,752 bilhões e realizou despesas no valor de R\$30,002 bilhões, gerando um déficit orçamentário de R\$1,249 bilhão.

De acordo com o art. 35 da Lei 4.320/64 e as regras estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Balanço Orçamentário deve evidenciar como receitas realizadas aquelas que foram efetivamente arrecadadas e como **despesa realizada aquelas que passaram pelo estágio do empenho.**

No entanto, conforme informado pela CGM, foram realizadas despesas sem passar pela execução orçamentária, que somada a outras possíveis irregularidades, atingem o montante de R\$1,67 bilhão. Desse modo, conclui-se que várias despesas foram realizadas sem passar pelo estágio do empenho e, conseqüentemente, não integraram o montante das despesas realizadas no Balanço Orçamentário.

Em relação ao tema, foram proferidas as seguintes ressalvas no exame das Contas de 2017 e 2018:

**Contas 2017 - Ressalva 1.2** O não cumprimento do regime de competência pelo Município do Rio de Janeiro evidencia quadro de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. **As demonstrações contábeis apresentadas não refletem de forma fidedigna a realidade das contas do Município, visto que diversos passivos não foram e não são contabilizados no momento em que ocorrem. Uma afronta aos princípios da transparência e da publicidade (arts. 5º, XXXIII, e 37, caput, da Constituição Federal; art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.**

**Contas 2018 - Ressalva 2** - Pelo não cumprimento do regime de competência pelo Município do Rio de Janeiro evidencia quadro de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. **As demonstrações contábeis apresentadas não refletem de**

forma fidedigna a realidade das contas do Município, visto que diversos passivos não foram e não são contabilizados no momento em que ocorrem. Uma afronta aos princípios da publicidade (art. 37, CF 88) da transparência (LRF) e do Regime de Competência (LRF), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

Em face do exposto, que sejam apresentados os seguintes esclarecimentos:

- 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.
- 2 - Que seja informado o valor total das despesas realizadas em 2019 sem passar pela execução orçamentária ou que tiveram empenho cancelado.
- 3 - Que seja informado qual o montante e a origem dos depósitos e consignações que foram retidos ou recebidos e não transferidos para os seus beneficiários nas datas correspondentes previstas nos respectivos dispositivos legais e contratuais, em caso de ocorrência.
- 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.

## **1.10 Resultados Fiscais**

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>5</sup>, as Metas Fiscais “representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a

---

<sup>5</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 56

*elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.”*

**O cumprimento das metas fiscais de resultado primário e nominal possui caráter impositivo, só sendo dispensado o seu implemento em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, conforme disposto no art. 65 da LRF.**

No exercício de 2019, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, publicado no Diário Oficial de 30 de janeiro de 2020, o resultado primário foi de R\$ 1,499 bilhão, frente à meta de R\$ 535 milhões e o resultado nominal foi de R\$ 462 milhões, face à meta de R\$ 439 milhões negativos.

Entretanto, cabe destacar que os valores dos resultados primário e nominal foram alterados para R\$1,022 bilhão e R\$ 16,895 milhões respectivamente, conforme informação extraída da Prestação de Contas do Prefeito, publicada no Diário Oficial de 15 de abril de 2020.

A STN<sup>6</sup> explica que o resultado primário, por meio da metodologia “acima da linha” (usada na apuração dos resultados supramencionados), representa a diferença entre as receitas primárias totais realizadas e as despesas primárias totais pagas. O resultado positivo corresponde a um superávit de fluxo de caixa primário e o negativo a um déficit de fluxo de caixa primário. O cálculo do resultado primário é feito considerando-se **as despesas que efetivamente saíram do caixa do governo.**

No entanto, conforme informado pela CGM, foram realizadas despesas sem passar pela execução orçamentária, portanto, que não passaram pelos estágios de empenho, liquidação e pagamento e conseqüentemente não integraram o montante das despesas primárias utilizadas no cálculo do resultado primário.

---

<sup>6</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 234



Adicionalmente, a STN informa que o resultado primário apurado pelo conceito “abaixo da linha” é obtido subtraindo a conta de juros do resultado nominal. O resultado primário apurado pelo conceito “abaixo da linha” deve estar compatível com os valores apurados “acima da linha”. Portanto, para correta apuração do resultado primário pelo método “abaixo da linha” é primordial que o resultado nominal esteja computado corretamente.

Em relação ao resultado nominal, a STN<sup>7</sup> esclarece que, pelo conceito “acima da linha”, o indicador é obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Pela metodologia abaixo da linha, representa a diferença entre o saldo da dívida consolidada líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior. Assim, um resultado nominal positivo indica que houve uma diminuição da dívida consolidada líquida, já um resultado negativo indica que houve aumento<sup>8</sup>.

O resultado nominal atualizado na Prestação de Contas revela uma diferença de (R\$221.348.653,92) entre os valores de resultado nominal calculado pelos métodos “acima da linha” e “abaixo da linha”.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, os resultados nominais apurados pelos métodos “acima da linha” e “abaixo da linha” podem apresentar discrepâncias devido a divergências metodológicas, entretanto, tais diferenças devem ser objeto de nota explicativa, independentemente de sua evidenciação no demonstrativo.

Em face do exposto, que seja apresentado o seguinte esclarecimento:

1 – 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.

---

<sup>7</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 93

<sup>8</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 237

## **1.11 Previsão de receita**

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>9</sup>, a *projeção das receitas é fundamental na determinação das despesas, pois é a base para a fixação destas na Lei Orçamentária Anual, na execução do orçamento e para a determinação das necessidades de financiamento do Governo.*

As regras para a projeção das receitas estão fixadas no art. 12 da LRF e no Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela STN. De acordo com o referido dispositivo legal, as previsões de receita deverão observar 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 da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

No exercício em exame, a diferença entre a receita prevista e a efetivamente arrecadada totalizou o montante de R\$ 1,879 bilhão.

Em atendimento ao art. 13 da LRF, a receita prevista foi desdobrada pelo Poder Executivo em metas bimestrais de arrecadação através da Deliberação CPFGEF N.º 679/2019.

A correta projeção das metas bimestrais de arrecadação é fundamental para verificação das necessidades de correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e proporcionar a aplicação da regra prevista no art. 9º da LRF, que impõe a realização de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado, ao final de um bimestre, risco de não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

Ressalta-se que deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei, é considerado infração administrativa conforme previsto no

---

<sup>9</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 66

art. 5º, inc. III, da Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/00)<sup>10</sup>.

Comparando a receita arrecadada no último bimestre/2019 com a meta projetada para o período, foi verificado que a insuficiência de arrecadação, somente do 6º bimestre/2019, atingiu o patamar de R\$1,954 bilhão, ou seja, superior, inclusive, à insuficiência total anual que somou R\$1,879 bilhão.

Em face do exposto, que seja apresentado o seguinte esclarecimento:

1. 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.

### **1.12 Descumprimento do Limite com Despesa de Pessoal**

Conforme decisão proferida por este Tribunal no processo 40/000.123/2020, que versa sobre o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício de 2019, a despesa total com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2019 correspondeu a 54,32% da receita corrente líquida, ultrapassando assim o limite de 54% estabelecido na alínea b, do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Desde 2017, este Tribunal vem alertando o Poder Executivo sobre o crescimento dos gastos com pessoal, inclusive sobre o atingimento do limite prudencial ocorrido no exercício de 2018.

---

<sup>10</sup> Lei 10.028/00 Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(..)

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Alerta 4 – A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo superou, em 2018, o limite prudencial estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se aplicando, desta forma, as vedações contidas no parágrafo único do mesmo dispositivo (subitem 2.6.1.1.2).

Ressalta-se que o limite foi superado em período não impactado pela Pandemia do Coronavírus, portanto, mesmo que a arrecadação retorne ao patamar de 2019, haverá a necessidade de medidas estruturantes visando à redução de gastos com pessoal.

Sobre o tema, foi proferido por este Tribunal, nos autos do processo 40/100.308/2020, que versa sobre o Relatório de Resumido da Execução Orçamentária do 1º bimestre do exercício de 2020, o seguinte alerta:

ALERTAR que o reconhecimento da calamidade pública não dispensa o Poder Executivo do cumprimento do limite com despesa de pessoal, apenas suspende a contagem do prazo de reenquadramento previsto no art. 23 da LRF;

Em face do exposto, que seja prestado o seguinte esclarecimento:

1. 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?

### **1.13 Insuficiência financeira**

Desde 2017, este Tribunal vem ressaltando sucessivamente as Contas de Governo face à insuficiência financeira nos cofres da Prefeitura, mesmo assim o déficit vem aumentando a cada ano. A situação no período de 2017 a 2019 pode ser assim apresentada:

<b>INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA</b>	
2017	R\$2.330.469.151
2018	R\$3.240.606.409
2019	R\$3.996.680.793

Ressalta-se que, entre os exercícios de 2017 e 2019, houve um aumento progressivo (68,69%) na insuficiência financeira do MRJ, atingindo, no exercício em exame, o montante de, aproximadamente, R\$ 4 bilhões para satisfazer as obrigações já assumidas com fornecedores e prestadores de serviços. Adverte-se que não se trata de obrigações com vencimento no presente exercício, tais como parcelas de operações de crédito, mas sim de valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamados pelos seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial.

Em face do exposto, que seja prestado o seguinte esclarecimento:

1 - 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 justificativas para esse elevado aumento da insuficiência financeira.

**Fixo prazo de 5 dias úteis** para atendimento às determinações e solicitações de esclarecimentos.

Atenciosamente,

**LUIZ ANTONIO GUARANÁ**

**Conselheiro TCMRJ**

