

DECLARAÇÃO DE VOTO

**SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE,
SENHORES CONSELHEIROS,
SENHOR PROCURADOR-CHEFE,**

O Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro sobre as Contas de Governo é a principal referência para a formação de opinião dos Excelentíssimos Senhores Vereadores, quando do julgamento da matéria, a cada ano, na Câmara Municipal.

Trata-se da manifestação mais importante desta Corte de Contas, que se renova a cada exercício.

Por maiores que sejam a dedicação e a competência do Relator e de todos os seus colaboradores, há sempre a necessidade da contribuição dos demais Conselheiros, de maneira a complementar ou destacar alguns pontos, visando a enriquecer o texto original do nobre Relator. É a capacidade de assimilar novas opiniões e de, se necessário, rever algumas formulações à luz de novos enfoques, que transforma a Proposta de Parecer elaborada pelo Relator em documento de natureza plural e que espelha, realmente, o consenso desta Corte de Contas.

Dito isto e considerando o papel deste Tribunal na defesa do interesse público, passo a tecer algumas considerações.

1. Prestação de Contas do Exercício Anterior

A Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento (CAD) ao avaliar o empenho da Administração em sanar as deficiências reveladas no exame de exercícios anteriores que ensejaram determinações e

recomendações desta Corte de Contas, levando em consideração os dados obtidos durante as auditorias, as informações recebidas das Inspetorias Gerais e os esclarecimentos prestados pelas Jurisdicionadas, concluiu que 5 das 16 determinações e 7 das também 16 recomendações não teriam sido atendidas pelo Poder Executivo.

Tendo em vista que a escala utilizada pela CAD contém, além da categoria “não atendida”, as categorias “demanda análise futura”, “com parte dos itens atendidos”, “atendida ou argumentos acatados”, “não foi possível a avaliação” e “reincidência”, a opção pela classificação da situação avaliada em “não atendida” pode sugerir que o Poder Executivo simplesmente ignorou determinação ou recomendação desta Corte de Contas.

Todavia, observa-se que, **em momento nenhum houve omissão ou desídia do Poder Executivo que**, como relata a própria CAD em suas análises individuais, **adotou providências para todas as determinações e recomendações emanadas deste Tribunal**. Obviamente algumas das ações adotadas foram melhor sucedidas, enquanto outras requerem um esforço adicional e, portanto, é desejável que, em tais casos, o assunto seja reforçado neste Parecer Prévio.

Por exemplo, no tocante à **Determinação Nº 3**, de que “planeje e execute os processos seletivos com bastante antecedência, de maneira a evitar a necessidade de realizar novas contratações emergenciais, quando estas podem ser perfeitamente evitadas, bem como atente à promoção da publicidade na internet, nos termos da lei”, a **Secretaria Municipal de Saúde** informou que a Coordenadoria de Licitações e Aquisições criou o Núcleo de Retaguarda em Aquisições, que permitiu reduzir a 30 dias o prazo máximo para a realização de pesquisas de mercado para as licitações, com

êxito de cumprimento em mais de 84,5% dos processos, além de reduzir a somente uma revalidação, se necessária, o que reduziu o tempo consumido com pesquisas. Por outro lado, a **Secretaria Municipal de Educação**, que efetuou contratações emergenciais no exercício, não se pronunciou sobre o assunto¹.

Com relação à **Determinação N° 4**, “de que a Secretaria Municipal de Fazenda, na pessoa do seu titular, sob pena de responsabilidade, proceda, de imediato, ao lançamento tributário das obrigações não quitadas por empresas concessionárias, no que concerne à exploração de publicidade em áreas públicas, notadamente no mobiliário urbano, bem como por empresas que operam publicidade da denominada mídia externa, devendo a Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização proceder à rigorosa fiscalização em publicidade não licenciada”, a **Secretaria Municipal de Fazenda** informa que publicou, em 2018, normas relativas à Taxa de Autorização de Publicidade e de aplicação de penalidades por exibição de publicidade sem o deferimento do respectivo pedido de autorização e que não há exibição regular sem pagamento de taxa, sendo necessário novo pedido no caso em que o administrado for flagrado sem autorização. Ademais, a **Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização** informou que intensificou o trabalho de fiscalização, porém, que a receita realizada não foi satisfatória, embora o valor emitido em decorrência do fato gerador de fiscalização tenha sido expressivo, o que atribuiu à falta de acesso ao sistema de controle de guias, para emissão de nota de débito para a inscrição em dívida ativa².

¹ Determinação renovada, como Determinação N° 9.

² Determinação renovada, como Determinação N° 11.

Quanto a **Determinação N° 10**, “de que envide esforços no sentido de efetivar a completa circulação da frota de ônibus com ar condicionado, operada pelo Sistema de Transporte Público por Ônibus”, a **Secretaria Municipal de Transportes** informou que, em abril de 2018, o Município do Rio de Janeiro firmou “Termo de Conciliação” com os Consórcios do Serviço Público de Transporte de Passageiro por Ônibus (SPPO), sob a interveniência do Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro, no qual consta um cronograma de climatização da frota, que atingiu o percentual de 61% em 2018 e cuja previsão para o exercício 2019 é de atingir 70%, como condição para a concessão de reajuste tarifário³.

Acerca da **Determinação N° 13**, “de que nos próximos exercícios, as despesas descritas nos Subitens 3.1.1 a 3.1.6 do Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento não sejam consideradas para fins de elaboração do demonstrativo destinado à apuração do percentual mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, a **Secretaria Municipal de Educação** expressou sua concordância com a exclusão das despesas elencadas da base de cálculo; no entanto, a elaboração do Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino é de responsabilidade da **Controladoria-Geral do Município**, que continuou considerando as referidas despesas para fins de apuração do limite mínimo previsto no art. 212, *caput*, da Constituição Federal⁴.

A respeito da **Determinação N° 14**, “de que os recursos advindos do Fundeb sejam aplicados pelo Município somente em ações

³ Determinação renovada, como Determinação N° 10.

⁴ Determinação renovada, como Determinação N° 3.

consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, *caput*, da Lei Federal nº 11.494/2007 c/c o art. 70, *caput* e incisos I a VIII, da Lei Federal nº 9.394/1996”, a **Secretaria Municipal de Educação** informou que, em 2018, implementou um acompanhamento rigoroso na utilização dos recursos do Fundeb, prestando esclarecimentos e orientações quanto à sua utilização; no entanto, em auditoria realizada pela CAD, no último mês de março, constatou-se que recursos oriundos do Fundeb continuam sendo aplicados em despesas não previstas⁵.

2. Despesa com Pessoal

Quando da apreciação das Contas de Governo do Exercício 2017, alertei para o risco de o Município ser obrigado a contabilizar as despesas com mão de obra decorrentes dos contratos de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos, para as funções de segurança, saúde e educação, no limite de gastos previsto no Art. 20, Inciso III, Alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.598, proposta pela **Procuradoria-Geral da República**, com o argumento que “no quadro de dificuldades financeiras que assola diversos estados e o Distrito Federal, torna-se ainda mais imperioso fazer cumprir, de forma rigorosa, as normas nacionais sobre responsabilidade fiscal, a fim de não gerar ou agravar situações de desequilíbrio e insolvência”.

Apesar de tal alerta ter integrado o Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2017 (Alerta 2.3), emitido em 27/11/2018, a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento informa que, no Relatório

⁵ Determinação renovada, como Determinação Nº 5.

de Gestão Fiscal, o Poder Executivo não fez qualquer menção às despesas com mão de obra contratada pelas Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil a serviço do Município, sugerindo, então, a Determinação Nº 16, de que a Controladoria-Geral do Município informe nas Prestações de Contas de Governo, a partir de 2019, o montante das despesas com mão de obra, por Secretaria, decorrentes de contrato de gestão firmados com estas entidades.

Outrossim, destaca que a Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019, da **Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia**, impõe aos entes federativos o registro de tais despesas, impreterivelmente, a partir do exercício de 2021, para fins de apuração dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido do que havia sido alertado por esta Corte de Contas.

Diante do exposto, cumpre a este Tribunal apontar ao **Poder Executivo** a importância de promover um estudo sobre o impacto para a gestão municipal, no exercício de 2020, do eventual cômputo das despesas com mão de obra, decorrentes dos contratos firmados com entidades sem fins lucrativos, para as funções de segurança, saúde e educação, no limite de gastos previsto no Art. 20, Inciso III, Alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, o resultado de um estudo dessa natureza pode reforçar os fundamentos da necessidade do Município de devolver ao Estado do Rio de Janeiro os dois hospitais municipalizados em 2016 (Hospitais Rocha Faria e Albert Schweitzer), a fim de evitar sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, tendo em vista o aumento real na Receita Corrente Líquida (RCL) de 4,61% e uma queda real na despesa de pessoal

de 0,86%, é digno de nota que a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo diminuiu 2,76 pontos percentuais na proporção em relação ao exercício anterior, alcançando o percentual de 50,12% da RCL.

Ademais, conforme havia sido alertado por esta Corte de Contas, a **Coordenadoria-Geral de Recursos Humanos da Subsecretaria de Serviços Compartilhados**, da **Secretaria Municipal da Casa Civil**, informa que a inclusão das Organizações Sociais no Sistema Informatizado de Recursos Humanos – Ergon tomou vulto a partir da edição do Decreto nº 44.738, de 19 de julho de 2018.

3. Normas de Licitação

A fragilidade de projetos básicos, tanto nas licitações de obras públicas, quanto em concessões de serviços públicos precedidos de obras públicas, pode acarretar prejuízos ao Município, o que tem levado a esta Corte de Contas a recomendar, insistentemente, desde 2011, que se estabeleçam referenciais técnicos mais precisos para os elementos mínimos que devem compor os projetos básicos, cabendo a edição de norma aplicável a toda administração municipal por parte do Poder Executivo. Neste sentido, a **Secretaria Municipal da Casa Civil** informou que encaminharia minuta de Decreto Municipal convalidando a Deliberação TCMRJ Nº 235/2017. Como a providência ainda não foi tomada, a CAD sugeriu manter a recomendação (R9).

4. Saúde

Em consequência da necessidade de promover o maior controle dos contratos e convênios com Organizações Sociais e Organizações não Governamentais, especialmente relativas à Saúde, diversas medidas foram tomadas, como: a edição do Decreto nº 44.738/2018, que instituiu a

Macrofunção de acompanhamento do orçamento e da execução dos serviços da Saúde prestados por intermédio de Organizações Sociais (Maps), com vistas ao fortalecimento do controle de gastos, por meio da interação e coordenação entre a Secretaria Municipal da Casa Civil, por intermédio da Comissão de Programação e Controle de Despesas (Codesp), Secretaria Municipal de Fazenda e Secretaria Municipal de Saúde; edição do Decreto nº 44.859/2018, que atribuiu as competências da Maps; e a publicação da Deliberação Codesp nº 121/2018, que aprovou a Instrução Normativa nº 01/2018, estabelecendo procedimentos para o monitoramento e controle da execução dos Contratos de Gestão, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

Se por um lado, o empenho, a dedicação e os resultados do trabalho desenvolvido pelos secretários e servidores envolvidos na Maps são dignos de elogio, por outro lado, a 1ª Inspeção-Geral de Controle Externo identificou os seguintes problemas que carecem de ações prementes: ausência de certificação anual das Organizações Sociais qualificadas; ausência de monitoramento do limite percentual de gastos estabelecido para seleção de novas parcerias com Organizações Sociais para contratos de gestão na área de esportes e lazer; ausência de monitoramento de publicação bimestral, em página eletrônica das Organizações Sociais, de demonstrativos relativos aos contratos de gestão nas áreas de esportes e lazer e de ciência e tecnologia; e ausência de orientação sobre necessidade de ações para minimizar os riscos à continuidade de serviço essencial publicizado na área de saúde.

5. Assistência Social

A Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, cuja vigência para os municípios iniciou-se em 1º de janeiro de 2017, constitui o novo

marco regulatório das parcerias em mútua colaboração entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. O propósito do lapso temporal entre a promulgação da lei (2015) e o início da sua vigência (2017) foi de que os municípios pudessem se adequar ao estatuto, que introduz profundas mudanças, em especial no tocante à publicidade dos termos de parceria e dos recursos financeiros aplicados, que passaram a ter sua divulgação obrigatória via internet.

No tocante à divulgação obrigatória via internet, constata-se que, embora as informações disponibilizadas pelo *site* da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos tenham apresentado uma evolução neste particular em relação ao ano de 2017, a divulgação dos termos de parceria celebrados ainda não cumpre satisfatoriamente a transparência desejada pela supracitada lei, pois não informa à população os valores repassados e a situação da prestação de contas da parceria.

Outrossim, não se observa sinal da imposição desta obrigação legal às entidades parceiras. Tanto é assim, que uma visita aos *sites* das principais Organizações Sociais parceiras da Secretaria evidencia a absoluta inexistência de dados, quer analíticos ou sintéticos, referentes aos termos e repasses firmados por elas com o Município do Rio de Janeiro.

Ademais, resta evidente a dificuldade da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos em lidar com aspectos básicos e essenciais das próprias parcerias, tais como a realização de processos seletivos em tempo hábil, para afastar a necessidade de contratações emergenciais; o cumprimento dos cronogramas dos repasses e a divulgação das conclusões das prestações de contas.

Assim, não obstante reconhecer o aperfeiçoamento no exercício de 2018, em comparação ao de 2017, reitero ao Poder Executivo a

necessidade de que aperfeiçoe os processos seletivos, de maneira a evitar a necessidade de realizar novas contratações emergenciais, quando estas podem ser perfeitamente evitadas, e promova a integral publicidade na Internet, nos termos da lei, impondo aos seus parceiros a mesma obrigação.

6. Evolução da Receita

A Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento informa ter constatado que as Receitas Correntes apresentaram aumento real de 8,84% em relação ao exercício anterior. Tendo em vista o cenário em que diversos estados brasileiros enfrentam uma situação de crise fiscal, a ponto de sete terem decretado estado de calamidade financeira (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Roraima, Mato Grosso e Goiás), o resultado alcançado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro representa uma inegável vitória, pela qual merecem justos cumprimentos o Chefe do Poder Executivo e seu Secretariado, em especial, o Senhor Secretário Municipal de Fazenda.

7. Insuficiência Financeira

Segundo informação da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, a Controladoria-Geral do Município apurou, por meio da auditoria especial realizada por força do Decreto nº 42.793/2017, **despesas incorridas e não inscritas em Restos a Pagar referentes aos exercícios de 2016 a 2018** (Administração Direta e Indireta), no montante de R\$ 1.666.595.547,50 (um bilhão, seiscentos e sessenta e seis milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, quinhentos e quarenta e sete reais e cinquenta centavos).

Uma vez que este valor impacta sobremaneira o total da insuficiência das disponibilidades financeiras do Município para o

cumprimento de suas obrigações, apontada como sendo da ordem de R\$ 2,8 bilhões, além de ter claras implicações no que diz respeito ao eventual descumprimento do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, **sugiro ao ilustre Relator acrescentar ao seu texto**, a observação de que é imperioso discriminar, **por exercício**, a composição das despesas incorridas e não inscritas em Restos a Pagar referentes aos exercícios de 2016 a 2018, de maneira a ser possível subtrair da responsabilidade do atual Prefeito o valor referente ao exercício de 2016.

Conclusão

Feitas todas estas considerações e tendo em conta as opiniões técnicas favoráveis contidas nos autos – emitidas pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, pela Secretaria-Geral de Controle Externo e pela Procuradoria Especial, por meio de parecer, do Ilustre Procurador-Chefe Carlos Henrique Amorim Costa, **acompanho o Voto do Relator, Exmo. Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes, pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas de Governo do Exercício de 2018.**

Em 8 de julho de 2019.


JOSE DE MORAES CORREIA NETO
Conselheiro