

Natureza: Prestação de Contas de Governo

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2018. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

VOTO

1) CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Excelentíssimos Senhores Presidente, Conselheiros e Procurador-Chefe da Procuradoria Especial.

Preliminarmente, esclareço que atuo no feito por força do que dispõe o art. 51, inciso I, alínea b, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Deliberação TCMRJ 266, de 28/5/2019)¹. Tal dispositivo regulamenta o exercício das competências próprias do Conselheiro-Substituto para substituir os Conselheiros em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal. Dessa forma, atuo em substituição ao Excelentíssimo Conselheiro Luiz Antônio Guaraná, ausente por motivo de férias, em decorrência de convocação realizada pelo Exm^o Sr. Presidente Thiers Vianna Montebello, na 40^a Sessão Ordinária do Plenário de 2019.

Antes de proferir alguns comentários, devo ressaltar o brilhantismo do trabalho elaborado pela CAD (Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento) na elaboração do minucioso Relatório Técnico da análise das Contas do Exmo. Sr. Prefeito.

Também merecem destaque as excelentes ponderações efetuadas pela SGCE (Secretaria Geral de Controle Externo) e o esclarecedor Parecer do Exmo. Procurador-Chefe, Dr. Carlos Henrique Amorim Costa.

Ademais, agradeço a verdadeira ‘aula’ proferida pelo eminente Relator, Exmo. Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes, por meio de seu voto. Constata-se que o voto

¹ Art. 51. Incumbe aos Conselheiros-Substitutos, além de outras atribuições tratadas em Deliberações e Resoluções:

I – mediante convocação do Presidente do Tribunal:

[...].

b) substituir, observada a ordem de preferência, os Conselheiros em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal;

do Relator está em perfeita consonância com o entendimento moderno apresentado no âmbito do sistema Tribunais de Contas. Gradativamente, observamos mudança na abrangência da fiscalização efetuada pelos Tribunais de Contas. Além de atuarmos controlando os números das contas públicas, passamos também a verificar o resultado atingido pelas políticas públicas implementadas para a sociedade.

Nesse sentido, mostra-se importante a verificação das receitas e despesas, o cumprimento dos limites constitucionais e legais, mas também a identificação se uma determinada despesa foi bem aplicada e resultou retorno para a sociedade, ou seja, se a política pública executada gerou benefícios para a população. O voto proferido pelo Exmo. Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes fez muito bem esse papel.

A título de esclarecimento, ressalto que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange as denominadas contas de governo, ou seja, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do poder Executivo (art. 71, inciso I, da CF/88). Devemos distingui-las das contas de gestão ou de ordenadores de despesas que são prestadas no âmbito da administração direta ou indireta e abrangem a verificação de atos específicos de gestão, atos de ordenamento das despesas públicas e suas legalidades (art. 71, inciso II, da CF/88).²

Sendo assim, o parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo não exime os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis pela guarda e movimentação de bens e valores, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas em processos de Prestação ou Tomada de Contas, sendo, nestes casos, julgados pelo próprio Tribunal de Contas.

2) PONTOS MAIS RELEVANTES

Tendo em vista as análises efetuadas pela CAD, pela SGCE, pelo Procurador-Chefe e pelo relator, torna-se desnecessário repetir todos os pontos abordados. Desta forma,

² Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...].

selecionei alguns pontos que se destacam em decorrência da possibilidade de comprometimento da saúde contábil, financeira e orçamentária da Cidade do Rio de Janeiro.

2.1) PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR.

Em relação à aprovação das Contas relativas ao exercício de 2017 (Processo n.º 40/001.255/2018), de responsabilidade do Exmo. Sr. Prefeito Marcelo Bezerra Crivella, esta Corte de Contas emitiu Parecer Prévio favorável, com 2 (duas) ressalvas, 9 (nove) alertas, 16 (dezesesseis) determinações, 16 (dezesesseis) recomendações e decisão de abertura de processos apartados para apurar se houve descumprimento do disposto no art. 9º e art. 50, inciso II, da LRF.

Levando-se em conta os dados obtidos durante as auditorias realizadas pela CAD, as informações recebidas das Inspetorias Gerais e os esclarecimentos prestados pelas jurisdicionadas, que formaram nesta Corte o Processo n.º 040/000.337/2019, constatou-se que:

- 5 (cinco) determinações e 7 (sete) recomendações **não foram atendidas**;
- 3 (três) determinações **tiveram parte de seus itens atendida**.

As determinações e recomendações constam da tabela elaborada pela CAD (fls. 796/810), sendo que algumas são situações reincidentes, conforme se observa a seguir de forma detalhada:

- Determinações **não atendidas**: D.3, D.4, D.10, D.13 (reincidência **desde 2004**), e D.14 (reincidência **desde 2016**).
- Recomendações **não atendidas**: R.1 (reincidência **desde 2004**), R.2 (reincidência **desde 2011**), R.4 (reincidência **desde 2014**), R.5 (reincidência **desde 2009**), R.6, R.11, e R.16 (reincidência **desde 2015**).
- Determinações **com parte dos itens atendida**: D.1, D.11 e D.16.

2.2) NÃO CUMPRIMENTO DO REGIME DE COMPETÊNCIA

Conforme relatado no subitem 1.6 do Relatório elaborado pela CAD (fl. 624/630) no que tange ao atendimento ao Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIP-CP), instituído pela Portaria STN n.º 548, de 24/09/2015, o Município do

Rio de Janeiro não implementou todos os procedimentos contábeis dentro do prazo-limite fixado pela referida Portaria. Os itens apontados foram os seguintes:

Procedimentos Contábeis Patrimoniais (de acordo com as regras das NBC TSP e MCASP vigentes)	Preparação de estrutura para implantação	Obrigatoriedade dos Registros Contábeis (a partir de)	Estágio atual de implantação no Município
13. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	31/12/2015	01/01/2016	Implementado parcialmente
3. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber, (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.	31/12/2017	01/01/2018	Implementado parcialmente
11. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias, etc.).	31/12/2017	01/01/2018	Implementado parcialmente

Também consta do relatório da CAD (fl. 629) a informação de que tal impropriedade será sanada até o mês de junho/2019:

“Em auditoria realizada pela CAD no último mês de março, a CGM informou, no que tange ao reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência, que se encontra em fase de desenvolvimento pela Empresa Municipal de Informática (IplanRio) um módulo, com previsão de implantação até junho/2019, para efetivar o registro contábil (patrimonial) das obrigações pelos documentos fiscais e/ou similares, independentemente de cobertura orçamentária, assegurando dessa forma, o reconhecimento mensal do regime de competência.”

Importante ressaltar o alerta feito pela própria CAD (fl. 630) reproduzido a seguir:

“Sugere-se, portanto, que se ALERTE ao Poder Executivo que o não atendimento dos prazos-limites para a efetivação do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), instituído pela Portaria STN n.º 548/2015, poderá impedir, até que a

situação seja regularizada, que o Município receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, conforme previsto no § 2º, do art. 51, da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

2.3) DIFERENÇA ENTRE A RECEITA PREVISTA E A RECEITA REALIZADA

Em relação à receita prevista e à receita arrecadada, observa-se, conforme apontado em tabela comparativa de valores ilustrada pela CAD em seu relatório (fl. 635) uma disparidade acentuada em relação às receitas de capital. Do montante previsto, somente 55,10% foi efetivamente arrecadado:

Valores em R\$ mil

RECEITA	A - PREVISTA	B - ARRECADADA	(B-A)	% (B/A)
Corrente	28.124.831	26.489.388	(1.635.443)	94,19%
Capital	2.148.801	1.184.096	(964.705)	55,10%
	30.273.632	27.673.484	(2.600.148)	91,41%
DESPESA	C - FIXADA	D - EXECUTADA	(D-C)	% (D/C)
Corrente	28.076.210	26.223.983	(1.852.227)	93,40%
Capital	3.022.786	1.618.381	(1.404.405)	53,54%
Res. Contingência	584.991	-	(584.991)	0,00%
	31.683.987	27.842.364	(3.841.623)	87,88%
DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO (B-D)		(168.880)		

Fonte: Contas de Governo 2018

A receita de capital que, proporcionalmente, contribuiu mais acentuadamente para tal disparidade é receita proveniente da Alienação de Bens. Aproximadamente, dos 446,9 milhões previstos, somente 62,2 milhões foram arrecadados. Percebe-se que apenas 13,91% do resultado foi atingido.

Sobre a previsão e a arrecadação das receitas, a própria Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determina parâmetros que devem ser considerados no processo de previsões de receitas, em seu art.12.³

³ 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.

Em relação às Receitas Correntes, conforme mandamento positivado no art.13 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, o comportamento foi um pouco superior até o 5º bimestre do exercício financeiro, considerando o desdobramento das receitas previstas para 2018 em metas bimestrais de arrecadação. Entretanto, a arrecadação do 6º bimestre foi muito distante do previsto na meta, atingindo apenas 63,83% do esperado.

Tal previsão discrepante, conforme aponta a manifestação da SGCE no subitem 1.14, se deveu *“especialmente ao fato de a meta fixada para o último bimestre corresponder a 28,37% da previsão total para o exercício, proporção que não se justifica pelo comportamento histórico da arrecadação do Município.”*

Considerando o período de 2015 até 2018, complementando a análise, a SGCE enfatiza que *“a arrecadação prevista para o último bimestre de 2018 (28,4%) foi superestimada, tendo como base a média da arrecadação do período analisado (19,4%).”*

Em sua conclusão, a SGCE recomenda *“que as estimativas para previsão da receita sejam realizadas de maneira a refletir, com maior fidedignidade, os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, em cumprimento ao art. 12 da LRF, a fim de se evitar o descolamento da meta de arrecadação, tal como o observado no último bimestre de 2018.”*

2.4) INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA

Conforme consta no relatório elaborado pela CAD (fl.786), *“o Município possuía, em 31/12/2018, Passivos reconhecidos no Balanço Patrimonial na ordem de R\$ 1.666.595.547,50, relativos a despesas incorridas e não executadas orçamentariamente referentes aos exercícios de 2016 a 2018. O impacto de tais despesas incorridas e não inscritas referentes a serviços prestados e/ou materiais entregues, que se encontram, inclusive, contabilizadas no Balanço Patrimonial, resulta em uma insuficiência das disponibilidades financeiras do Município para cumprimento de suas obrigações existentes ao final do exercício no montante de R\$ 2,80 bilhões.”*

⁴ Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Este relevante fato demonstra a continuidade da prática de não execução orçamentária de despesas incorridas. Tal fato afronta o art. 60 da Lei n.º 4.320/1964⁵ e o art. 114 do RGCAF.⁶

Cumprir as etapas da realização da despesa é dever da Administração Pública para que o pagamento se tenha como regular. Além disso, receber o que lhe for efetivamente devido é direito do contratado.

A não execução orçamentária das despesas gera graves consequências ao Município, as quais passo a listar as principais:

- a) A Administração Pública é pautada pelo princípio da legalidade, sendo assim, a realização de despesas sem prévio empenho consiste em infringência às normas de Direito Financeiro.
- b) A partir do momento que o fornecedor constantemente não recebe a contrapartida pelos serviços prestados e/ou materiais fornecidos ao Município do Rio de Janeiro, as despesas gradativamente podem se tornar antieconômicas, pois os preços tendem a aumentar em decorrência do risco de não receber o pagamento.
- c) A despesa que não passa pelo processo orçamentário não é empenhada, não é liquidada e, conseqüentemente, não é paga. Isso faz com que o superávit financeiro (art. 43, § 2º da Lei 4.320/1964)⁷, uma das fontes para abertura de créditos adicionais (art. 43, § 1º, inciso I da Lei 4.320/1964)⁸, não represente a realidade do ente.
- d) Se uma despesa incorrida não se submete ao processo orçamentário, então não haverá empenho e, ao final do exercício financeiro, ela não poderá ser inscrita em restos a pagar (art. 36 da Lei 4.320/1964)⁹. Conseqüentemente, o valor da dívida

⁵ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

⁶ Art. 114. É vedada a realização de despesas sem prévio empenho.

⁷ Art. 43, §2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conjugando-se ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

⁸ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, deste que não comprometidos;

I – o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [...].

⁹ Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

flutuante do ente (art. 92, inciso I, da Lei 4.320/1964)¹⁰ não estará em consonância com a realidade.

- e) A Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme dispõe o art. 4º da Lei 4.320/1964¹¹, deve obedecer o princípio da universalidade e compreender todas as despesas dos órgãos do Município e da administração centralizada. Tal princípio é reforçado pelo art. 6º da Lei 4.320/1964 ao dispor que todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Ou seja, a LOA é resultado de um processo de planejamento iniciado pelo Poder Executivo e finalizado pelo Poder Legislativo que fixa despesas e prevê receitas para um determinado exercício. Quando ocorrem despesas sem prévio empenho, o planejamento acaba sendo descumprido.

Conforme citado no início desse voto, o parecer prévio das contas do Exmo. Sr. Prefeito refere-se às contas de governo. A responsabilização pela realização de despesa sem prévio empenho deve ser apurada por ocasião das prestações de contas pelos ordenadores de despesa (contas de gestão).

Apesar da subordinação existente entre os ordenadores de despesa e o Exmo. Sr. Prefeito a jurisprudência dos Tribunais de Contas, conforme acórdão do Tribunal de Contas da União reproduzido a seguir, preceitua que não deve haver condenação de prefeito por eventual culpa da má escolha (*in eligendo*) ou culpa da ausência de fiscalização (*in vigilando*) quando a responsabilidade do gestor municipal se estende a todos os atos de gestão praticados pelo secretariado.

“Não cabe, por contrariar o princípio da razoabilidade, condenação de prefeito por eventual culpa da má escolha (in eligendo) ou culpa da ausência de fiscalização (in vigilando) quando a responsabilidade do gestor municipal se estende a todos os atos de gestão praticados pelo secretariado. Não se pode deixar de considerar a necessária descentralização administrativa e a delegação, intrínsecas à

¹⁰ Art. 92. A dívida flutuante compreende:

I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida; [...].

¹¹ Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

estrutura de governo dos municípios. (Acórdão 5.815/2011-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Exm. Ministro André de Carvalho)”

Entretanto, em decorrência da enorme importância que tal assunto reveste, entendo que deva ser feita uma determinação ao Exmo. Sr. Prefeito para que sejam adotadas medidas estruturantes e preventivas junto aos gestores e ordenadores de despesa (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), de modo a evitar a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária e a cumprir todos os estágios da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento).

2.5) SITUAÇÃO DO FUNDO DE PREVIDÊNCIA

Como pode ser observado na análise da Prestação de Contas do Chefe do Executivo do exercício financeiro de **2017**, a CAD já alertava quanto à grave situação do FUNPREVI, tanto atuarial como financeira.

Tais observações reiteravam o exposto nas Prestações de Contas dos exercícios de **2015** e **2016**. Em relação a **2016**, como ressalta a SGCE em sua manifestação, houve um período excepcional que apresentou um pequeno superávit em função do ingresso de receitas extraordinárias. Ressalta-se, portanto, que o Fundo vem registrando sucessivos déficits orçamentários, mesmo após a implantação do Plano de Capitalização previsto na Lei n.º 5.300/2011.

Em relação aos dados de **2018**, houve a reafirmação destas situações, conforme relatório final da avaliação atuarial, que apontou para um desequilíbrio de longo prazo no valor de R\$ 30,82 bilhões.

Entretanto, esse resultado negativo poderá aumentar ainda mais, pois a CAD vem apurando, em suas auditorias, fragilidades recorrentes nas avaliações atuariais, principalmente quanto às hipóteses atuariais consideradas. A avaliação das possíveis correções destas inconsistências será objeto de análise futura, segundo relatório da CAD (fl.735).

A CAD também aponta em seu relatório que, para o exercício de **2019**, está previsto o montante de R\$ 987 milhões a título de antecipação de royalties. Reproduzindo a pertinente observação, *“Tal valor equivale a 17,62% das despesas fixadas para o pagamento das obrigações com aposentadorias e pensões, já indicando que as receitas com caráter de*

*continuidade (contribuições, rendimentos de aplicação financeira, juros/amortização de empréstimos imobiliários, aluguéis, compensação previdenciária e transferência de royalties) **não serão suficientes para arcar com o pagamento dos benefícios já concedidos.***” (grifo meu)

Considerando todo o exposto, como bem conclui a SGCE em sua manifestação, “*esse cenário de déficit resultou no consumo integral das disponibilidades financeiras do FUNPREVI, que se esgotaram a partir do exercício de 2015. Atualmente, pode-se dizer que **o Fundo é um mero agente financeiro**, cuja função se resume em repassar aos beneficiários (aposentados e pensionistas) os valores provenientes das fontes de receita que financiam os benefícios (contribuições dos servidores, patronal e suplementar, além das vinculadas pela Lei n.º 5.300/2011 e daquelas de caráter esporádico, tais como as provenientes de alienação de imóveis), tendo perdido por completo a capacidade de acumular recursos para pagamento de benefícios futuros.*” (grifo meu)

2.6) FIM DO REPASSE RELATIVO AO FUNDEB

A Emenda Constitucional n.º 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, estabeleceu o término de sua vigência a partir do exercício de 2021.

Com o término do FUNDEB, o Município do Rio de Janeiro deixará de arrecadar, considerando a diferença entre o valor recebido e o retido, uma quantia próxima de R\$ 2 bilhões por ano em valores atuais, conforme relatado no subitem 3.2.2 do Relatório elaborado pela CAD.

Tal quantia correspondeu, em 2018, a aproximadamente 10% do total da Receita Corrente Líquida. Sendo assim, a mudança causará uma redução significativa nos recursos aplicados na rede municipal de ensino. Outro ponto a ser observado é a consequente redução do parâmetro utilizado para aferição do cumprimento de limites constitucionais e legais vinculados ao comportamento da Receita Corrente Líquida, tais como Despesa com Pessoal, Dívida Consolidada, Despesas com Parcerias Público-Privadas e Receitas de Operações de Crédito.

Esse aspecto será analisado de forma mais detalhada no item 3.

2.7) MUDANÇA NA CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

De acordo com a Portaria STN n.º 233, de 15/04/2019, para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF¹², os entes da Federação deverão incluir no montante das Despesas com Pessoal dos entes contratantes, até o final do exercício de 2020, as despesas com mão de obra decorrentes dos contratos de gestão firmados com organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública.

No Parecer Prévio de 2017 foi emitido o Alerta 2.3 para que o executivo municipal avaliasse “[...] o impacto para a gestão municipal, no exercício de 2019, do eventual cômputo das 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, III, b¹³, da Lei de Responsabilidade Fiscal”. Contudo, foi constatado que tais despesas não foram computadas para fins de elaboração do anexo 1 do RGF do Poder Executivo, razão pela qual a CAD sugeriu novamente o alerta no relatório das Contas de Governo de 2018.

As novas regras estabelecidas pela portaria supramencionada, podem afetar o cumprimento do limite total com despesa de pessoal previsto no art. 20, inciso III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que no exercício de 2018 o montante foi de aproximadamente R\$ 11 bilhões, ou seja 51,89% da Receita Corrente Líquida apurada no período, atendendo ao limite máximo de 54% estabelecido, mas ultrapassando o limite prudencial de 51,30%, previsto no parágrafo único¹⁴ do art. 22 da referida Lei.

Embora o Município não tenha adotado os novos critérios estabelecidos na Portaria STN n.º 233, ressalto que não há qualquer ilegalidade na prática, pois a própria portaria

¹² Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

¹³ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]
III - na esfera municipal:

[...]
b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

¹⁴ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

permite, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante. Tal regra será obrigatória a partir do exercício de 2021.

Esse aspecto será analisado de forma mais detalhada no item 3.

3) SIMULAÇÃO DOS LIMITES RELACIONADOS À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ADOTANDO-SE AS MUDANÇAS REFERENTES AO FUNDEB E ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Esta simulação tem como objetivo fazer uma previsão dos possíveis impactos ocasionados pelas mudanças relacionadas às regras de contabilização da despesa com pessoal das Organizações Sociais e ao fim da vigência do FUNDEB, a partir de 2021.

No que tange à despesa com pessoal das Organizações Sociais, entre o dia 01/01/2019 ao dia 28/06/2019 foi empenhado o valor de R\$ 710.807.261,05.

Despesa	Período	Empenhado	Liquidado	Valores em R\$
				Pago
33503950 - SERV. DE GER., OPER., E EXEC. DE ATIV. DIRIGIDAS A SAUDE, PREST. POR ORG. SOC. - REC. HUM.	01/01/2019 a 28/06/2019	710.807.261,05	661.911.392,66	617.190.984,05

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais da Prefeitura RJ - SIG.

Como o período acima aproxima-se de seis meses e este tópico representa uma mera simulação, podemos inferir que a **despesa com pessoal das Organizações Sociais** para o período de um ano corresponderia a um valor empenhado próximo de **R\$ 1.400.000.000,00** (um bilhão e quatrocentos milhões de reais).

Sendo assim, calculando a despesa de pessoal referente ao exercício de 2018 acrescida da despesa com pessoal das Organizações Sociais inferida, temos o seguinte:

Valores em R\$		
(A) Total de Despesa com Pessoal do Exercício 2018	(B) Despesa com Pessoal das Organizações Sociais (inferida)	(A + B) Despesa com Pessoal utilizada na simulação
11.266.934.000	1.400.000.000	12.666.934.000

Quanto à **redução da Receita Corrente Líquida em decorrência do fim da vigência do FUNDEB**, o Relatório da CAD (fl. 708) apontou que tal valor em 2018 seria de **R\$ 1.916.350.937,00**.

Valores em R\$		
(A) Receita Corrente Líquida do Exercício 2018	(B) Redução provocada com o fim da vigência do FUNDEB	(A - B) Receita Corrente Líquida utilizada na simulação
21.203.289.000	1.916.350.937	19.283.649.063

A tabela a seguir permite visualizarmos a simulação de como os limites constitucionais e legais calculados com base na Receita Corrente Líquida ficariam se tais mudanças fossem implementadas no cenário atual.

Tipos de despesas	Limite (% RCL)	Situação em 2018	Situação ajustada
Pessoal	54%	51,89%	65,69%
Operações de Crédito	16%	4,75%	5,22%
Dívida Consolidada	120%	72,58%	79,80%
Serviço da Dívida	11,5%	8,67%	8,91%
Parcerias Público Privadas	5%	0,83%	0,88%

Podemos perceber que as mudanças citadas fariam com que a Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo correspondesse a 65,69% da Receita Corrente Líquida apurada no período, deixando de atender, portanto, ao limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, alínea b da Lei de Responsabilidade Fiscal. As demais despesas calculadas com base na Receita Corrente Líquida não extrapolariam os limites permitidos.

A não redução e conseqüente não atendimento dos limites das despesas com pessoal no prazo previsto pela LRF acarretaria a aplicação das seguintes sanções:

- suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais (art. 169, § 2º da CF)¹⁵;
- proibição de receber transferências voluntárias; proibição de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e proibição de contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ademais, o art. 169, §§ 3º e 4º da CF fixou medidas a serem adotadas para que as despesas com pessoal retornem aos limites estabelecidos:

¹⁵ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[...]

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela EC n. 19/1998)

- redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- exoneração dos servidores não estáveis.
- perda do cargo pelos servidores estáveis.

Diante do exposto e buscando priorizar medidas preventivas ao invés de repressivas, faz-se necessário reforçar a extrema relevância do assunto ora abordado.

4) CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto, em concordância com o apresentado pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator, Antônio Carlos Flores de Moraes, e com os demais votos aqui apresentados pelos Conselheiros com apenas uma alteração a respeito do Alerta nº 1.

A primeira parte, que trata do alerta a respeito do descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do atual mandato, permanece como alerta. A segunda parte, que trata da ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária, deve ser objeto de determinação, conforme justificado no item 2.4 desta declaração de voto.

Sala das Sessões, 08 de julho de 2019.

Dicler Forestieri Ferreira
Conselheiro-Substituto