

Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2020. Auditoria geral. Certificado com ressalvas. Déficit orçamentário. Insuficiência financeira. Limite de despesas com pessoal. Despesas sem execução orçamentária. Incapacidade de cumprir obrigações. LRF. Art. 42 da LRF. Princípio do Equilíbrio. Princípio do Equilíbrio Intergeracional. Estabilidade Fiscal. Princípio da Transparência. Pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com emissão de alertas, recomendações e determinações.

O presente processo trata da Prestação de Contas de Governo atinente ao exercício de 2020 apresentada pelo Senhor Marcelo Bezerra Crivella, e submetida a esta Corte de Contas para apreciação e emissão de parecer prévio com o fito de auxiliar o julgamento a ser realizado pelo Poder Legislativo.

O documento tem por intuito retratar a situação fiscal do Município, bem como revelar o cumprimento dos planos de governo, dos programas governamentais, do orçamento, e demonstrar o atendimento dos limites máximo e mínimo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e despesas com pessoal, além de expressar os níveis de endividamento¹.

Integram o processo eletrônico: o Ofício GP nº 148 de 14/04/2021 (P003); Prestação de Contas 2020 (P004); Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício 2020; Certificado de Auditoria nº 002/2021, emitido na modalidade com ressalvas, pela Auditoria Geral da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro (P006); Relatório elaborado pela Controladoria Geral do Município sobre a execução do orçamento da Prefeitura no exercício de 2019 (fls. 7-21 da P004); Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000 (fls. 22-67 da P004); Relatórios de Limites Legais (fls. 68-72 da P004); Relatórios Consolidados (fls. 73-333 da P004); Relatórios de Contabilidade da Lei Federal nº 4.320/1964 (fls. 333-718 da P004); Demonstrações Contábeis da Lei Federal nº 6.404/1976 (fls. 719-948 da P004); Parecer Prévio desta Corte de Contas sobre as Contas de Governo do Exercício de 2019 (fl. 949-956 da P004); Despesas sem execução orçamentária (fl. 957 da P004); Demonstrativo das Receitas e Despesas vinculadas à pandemia do Covid-19 (fl. 958 da P004); Decisão do TJRJ que defere a suspensão dos pagamentos de precatórios enquanto perdurar o estado de calamidade pública (P007); Resolução CGM nº 1727 de 12/05/2021, que atualiza o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2020 (P008); Informações prestadas pela 1ª Inspeção Geral de Controle Externo para exame e instrução do presente processo (P009); Informações prestadas pela

¹ Assim define a Portaria ATRICON nº 17/2019 da Comissão Interinstitucional Atricon/Audicon/Abracon/IRB, que sistematiza a apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes.

2ª Inspeção Geral de Controle Externo para exame e instrução do presente processo (P010); Informações prestadas pela 3ª Inspeção Geral de Controle Externo para exame e instrução do presente processo (P011); Informações prestadas pela 4ª Inspeção Geral de Controle Externo para exame e instrução do presente processo (P012); Informações prestadas pela 5ª Inspeção Geral de Controle Externo para exame e instrução do presente processo (P013); Informações prestadas pela 6ª Inspeção Geral de Controle Externo para exame e instrução do presente processo (P014); Informações prestadas pela 7ª Inspeção Geral de Controle Externo para exame e instrução do presente processo (P015); Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento (P016); manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo (P019).

O conteúdo da Prestação de Contas foi objeto de percuciente exame pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, no qual aborda todos os pontos dignos de análise técnica (P016), conclui pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação das contas, e sugere inicialmente a emissão de 3 (três) alertas, 13 (treze) determinações e 9 (nove) recomendações.

A Secretaria Geral de Controle Externo manifestou sua concordância com a conclusão da CAD, por meio da peça P019, com adição de 3 (três) novas recomendações.

À peça P022, anteriormente à manifestação conclusiva sobre o núcleo do escopo do presente processo, esta Procuradoria Especial propôs ao Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Relator Dicler Forestieri Ferreira que solicitasse ao Exmo. Sr. Conselheiro Presidente desta Corte de Contas, Luiz Antonio Chrispim Guaraná, com a oitiva do Plenário, a oportunidade de prazo ao Sr. Marcelo Bezerra Crivella para apresentação dos esclarecimentos necessários ao exame das contas e a fim de que se manifestasse, em homenagem aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa (art. 5º, LV², da CRFB), sobre os fatos constantes das instruções da CAD e da SGCE, que encerram conclusão pela não aprovação da prestação de contas, com fundamento no art. 186, §2º³, do RITCMRJ e no item 37.5⁴ da Resolução 01/2021 da ATRICON.

² Art. 5º. 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;

³ Art. 186. O Relator, em contato com os órgãos da Secretaria Geral de Controle Externo encarregados de assessorá-lo no exame das contas, poderá propor à Presidência ou ao Plenário as medidas necessárias ao desempenho de suas atribuições, inclusive a criação de um Grupo de Trabalho.

§ 2º O Presidente poderá, por solicitação do Relator, manifestada até cinco dias úteis antes da realização da Sessão Especial, ouvido o Plenário, requisitar das autoridades da Administração Municipal as informações ou esclarecimentos necessários ao exame das contas.

⁴ 37.5 Oportunizar ao Chefe do Poder Executivo o contraditório e a ampla defesa, especialmente, quando as opiniões conclusivas no relatório técnico forem adversas ou com abstenção de opinião.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Relator fixou o prazo de 5 (cinco) dias úteis para que, querendo, o Sr. Marcelo Bezerra Crivella (P024) e o Exmo. Sr. Vereador Jorge Miguel Felipe (P068) exercessem o contraditório e o direito de defesa em relação aos pontos suscitados pela CAD e pela SGCE às peças P016 e P019, respectivamente, nas quais foi sugerida a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, e atendessem à solicitação de esclarecimentos quanto aos quesitos listados pelo Exmo. Sr. Relator.

A pedido do Sr. Marcelo Bezerra Crivella (P058), foi concedida a prorrogação do prazo até o dia 15 de julho deste ano (P062). O mesmo ocorreu em relação ao supracitado Exmo. Sr. Vereador (P075 e P077).

Às peças P028-P047 constam as informações juntadas pelas Pastas Municipais. Já às peças P071-P072, o Sr. Marcelo Crivella informou a adoção de providências para atender ao pedido de esclarecimentos, porém não foi acostado outro documento até a presente data.

À P080 foi autuada a manifestação do Exmo. Sr. Vereador, na qual, em síntese, afirma a completa ausência de nexos causais entre as imputações arroladas e o pontual período de gestão por ele capitaneado.

Na sequência da análise das respostas fornecidas pelas Secretarias Municipais e pelo Exmo. Sr. Vereador Jorge Miguel Felipe, a CAD, à peça P086, ratifica sua conclusão pela emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação das contas prestadas pelo Sr. Marcelo Bezerra Crivella, referentes ao exercício de 2020, propõe a supressão da determinação DT1 e da recomendação R9 inseridas na instrução de peça P016, com a manutenção das demais, e sugere que a rejeição alcance tão somente o Sr. Marcelo Bezerra Crivella, tomando por legítimos os argumentos apresentados pelo Exmo. Sr. Vereador.

Por meio da peça P087, a SGCE corrobora a proposta de encaminhamento da CAD e reitera a inclusão das 3 (três) recomendações já aventadas à peça P019.

Os autos então foram encaminhados a esta Procuradoria Especial para emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

O dever de prestar contas governamentais tem origem no art. 84, XXIV⁵ da Carta Política de 1988, norma de repetição obrigatória reproduzida no art. 107, XII⁶ da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, e o seu conteúdo é delimitado pelo art. 58⁷ da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, bem como pelo art. 184, §2⁰⁸ do Regimento Interno desta Corte de Contas.

As informações devem apontar para a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento, para o cumprimento dos programas previstos, para os reflexos da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento do Município e para o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela LRF, de modo a exprimir a posição orçamentária, financeira, contábil e patrimonial.

A Procuradoria Especial atua no feito por força do disposto no art. 56⁹ do RITCMRJ c/c 188, III¹⁰ do mesmo diploma, e, por seu âmbito de atuação, manifesta-se quanto aos principais temas jurídicos que permeiam o presente processo, consoante parecer que segue.

⁵ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

⁶ Art. 107 - Compete privativamente ao Prefeito:

XII - prestar, anualmente, à Câmara Municipal, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, enviando-as dentro do mesmo prazo ao Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio;

⁷ Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

⁸ Art. 184. O Tribunal apreciará as Contas do Governo do Município mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias úteis a contar de seu recebimento.

§ 2º O Tribunal estabelecerá em ato normativo específico a forma de apresentação das contas prestadas pelo Prefeito, que conterão, ao menos, as demonstrações contábeis e quadros demonstrativos exigidos pela legislação pertinente e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 3º do art. 254 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

⁹ Art. 56. É obrigatória a audiência prévia da Procuradoria Especial, em forma de parecer, nos casos submetidos ao Tribunal, antes de decisão definitiva ou terminativa ou a qualquer momento quando solicitado pelo Relator, tendo os mesmos prazos concedidos ao Relator, ressalvados os fixados em procedimentos especiais.

¹⁰ Art. 188. O prazo máximo de sessenta dias úteis para a emissão do Parecer Prévio conclusivo sobre as Contas de Governo, apresentadas pelo Prefeito, determinados pela Lei nº 289, de 1981, observará a seguinte distribuição:

III – até 5 (cinco) dias úteis para pronunciamento da Procuradoria Especial;

1. Educação

1.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O *caput* do art. 212¹¹ da Constituição Federal prescreve que os Municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

As despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino estão enumeradas no art. 70¹² da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e são, nos termos do *caput* do dispositivo, aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

Os cálculos realizados pela CAD à fl. 95 da peça P016 revelam distorção sem impacto substancial no valor apresentado pela Controladoria Geral do Município - CGM à fl. 68 da Prestação de Contas (28,87%), uma vez que após exclusão do cômputo de despesas que não são consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de limite constitucional, obtêm-

¹¹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

¹² Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

se o percentual de 28,80%, superior ao limite mínimo de 25% determinado no art. 212 da Constituição.

Não obstante, deve ser ressaltado o não cumprimento das sucessivas determinações deste Tribunal de Contas constantes dos Pareceres Prévios dos exercícios anteriores, no sentido de que não fossem incluídas no cômputo das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aquelas que não são assim consideradas, à luz do estabelecido no art. 212 da Constituição Federal c/c art. 70, *caput*, da Lei de Diretrizes e Bases - LDB, tais como despesas realizadas pelo Município e reembolsadas pelo Estado que não contemplam ações incumbidas aos Municípios; despesas com juros e multas pagas às concessionárias; despesas com serviços de assistência médica, despesas com bibliotecas municipais; despesas com ronda escolar; e despesas com contribuição previdenciária suplementar.

Processo TCMRJ	Exercício	Determinações
040/1255/2018	2017	3.13 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;
040/0574/2019	2018	D3 - Que a CGM, para fins de elaboração do Anexo 8 do RREO, considere apenas as despesas efetivamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não computando despesas como aquelas descritas nos subitens 3.1.1 a 3.1.5.
040/100348/2020	2019	D24 - Que a CGM, a SMF e a SME criem, em conjunto, procedimentos de execução orçamentária necessários, a fim de que a elaboração do Anexo 8 do RREO considere apenas as despesas efetivamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não computando despesas como aquelas descritas nos subitens 3.1.1 a 3.1.5 do Relatório CAD;

Nota-se que, especificamente no que concerne ao Parecer Prévio do exercício de 2019, esta Corte determinou que a CGM, a Secretaria Municipal de Fazenda - SMF e a Secretaria Municipal de Educação - SME criassem, em conjunto, os procedimentos de execução orçamentária necessários, a fim de que a elaboração do Anexo 8 do RREO considerasse apenas as despesas efetivamente relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, o que não foi observado, tendo em vista o exposto nos subitens 3.1.1 a 3.1.4. do Relatório da CAD (P016).

1.2. Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um Fundo Especial, composto com recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, nos termos do disposto nos arts. 212 e 212-A¹³ da Constituição Federal.

- ¹³ Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) Regulamento
- I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- II - os fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do **caput** do art. 155, o inciso II do **caput** do art. 157, os incisos II, III e IV do **caput** do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 159 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- III - os recursos referidos no inciso II do **caput** deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do **caput** e no § 2º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- IV - a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, distribuída da seguinte forma: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do **caput** deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV do **caput** deste artigo serão aplicados pelos Estados e pelos Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- IX - o disposto no **caput** do art. 160 desta Constituição aplica-se aos recursos referidos nos incisos II e IV do **caput** deste artigo, e seu descumprimento pela autoridade competente importará em crime de responsabilidade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do **caput** e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- a) a organização dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- b) a forma de cálculo do VAAF decorrente do inciso III do **caput** deste artigo e do VAAT referido no inciso VI do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- c) a forma de cálculo para distribuição prevista na alínea "c" do inciso V do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)
- e) o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

O Fundo foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se atualmente regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, que revogou a Lei nº 11.494/2007 a partir de 1º de janeiro de 2021.

O art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 estabeleciam o destino de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Consoante apontado pela CAD, à fl. 101 da peça P016, constatou-se que em 2020 o Município destinou R\$ 2,24 bilhões, ou seja, 82,96% dos recursos recebidos do Fundeb à remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo os referidos dispositivos constitucional e legal.

Em auditoria realizada no último mês de março, a Coordenadoria apurou que a SME continua aplicando indevidamente recursos do Fundeb, em manifesta desobediência às determinações deste Tribunal. O tema foi objeto de determinações nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017, 2018 e 2019:

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do **caput** deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do **caput** deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do **caput** deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

XIII - a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 desta Constituição para a complementação da União ao Fundeb, referida no inciso V do **caput** deste artigo, é vedada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 1º O cálculo do VAAT, referido no inciso VI do **caput** deste artigo, deverá considerar, além dos recursos previstos no inciso II do **caput** deste artigo, pelo menos, as seguintes disponibilidades: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

I - receitas de Estados, do Distrito Federal e de Municípios vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não integrantes dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

III - complementação da União transferida a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios nos termos da alínea "a" do inciso V do **caput** deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 2º Além das ponderações previstas na alínea "a" do inciso X do **caput** deste artigo, a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do **caput** deste artigo, nos termos da lei." (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Parecer Prévio	Determinações	Observações
Exercício 2017	D14) Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações 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 com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996;	A SME comunicou que, em 2018, implementou acompanhamento rigoroso na utilização dos recursos do FUNDEB, prestando esclarecimentos e orientações quanto à sua utilização.
Exercício 2018	D5. Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal n.º 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996 (subitens 3.2.3 e 11- D14).	A SME informou que está reiterando junto às Unidades Orçamentárias, por intermédio de novas circulares e comunicados, para que não sejam realizadas despesas não enquadradas no art. 70 da Lei n.º 9.394/1996, rol de despesas admitidas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, com os recursos do FUNDEB.
Exercício 2019	D25 – Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal n.º 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996, devendo ser observadas para o exercício de 2021 as novas regras introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 108/2020;	A SME informou que já reiterou a todos os ordenadores de despesas no âmbito da Secretaria que se observe a legislação vigente acerca do tema e que não realizem pagamentos de despesas em desacordo com o previsto no art. 70 da LDB, com recursos do FUNDEB. Esclareceu que vem acompanhando de forma ativa a utilização dos recursos do FUNDEB, para que não mais aconteçam falhas dessa natureza. A SME ressaltou que está atenta, para o exercício 2021, da necessidade de cumprimento das novas regras introduzidas pela EC n.º 108/2020 (P003, pág. 02). Contudo, na auditoria realizada por esta Coordenadoria no mês de março do presente exercício, verificou-se que em 2020 ocorreu uso indevido dos recursos do FUNDEB, conforme os apontamentos contidos nos subitens 3.2.3.1 e 3.2.3.2 do presente relatório.

Conforme explicita a Especializada, do montante das despesas com bibliotecas no exercício de 2020, R\$ 50.515,36 não são considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, pois se referem a gastos para a comunidade em geral, não contemplando alunos, docentes e profissionais de educação, nos termos do preceituado no art. 21, *caput*¹⁴, da Lei nº 11.494/2007 c/c art. 70 da Lei nº 9.394/96.

Ademais, foram empregados recursos para o pagamento de juros, multas e outros encargos na cifra de R\$ 654.287,14, despesas estas que também não podem ser enquadradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁴ Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

É fundamental sublinhar que a aplicação de recursos oriundos do Fundeb, de caráter vinculado, em ações não enquadradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, viola o preceituado no art. 21, *caput*, da Lei Federal nº 11.494/2007 c/c art. 70, *caput* e incisos I a VIII, da Lei nº 9.394/1996, e no art. 8º, parágrafo único¹⁵, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Saúde

A Lei Complementar nº 141/2012, que regulamentou o §3º do art. 198¹⁶ da Constituição Federal, prevê em seu art. 7º que os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea *b* do inciso I do *caput* e o §3º do art. 159, todos da Carta Magna.

O Município do Rio de Janeiro divulgou a aplicação do percentual de 19,19% no exercício de 2020, vide fls. 68-69 da Prestação de Contas (P004). Contudo, restou apurada pela CAD à fl. 106 da peça P016 pequena distorção no valor apresentado, obtendo-se 19,17%, igualmente atendendo aos §§ 2º e 3º do art. 198 da Constituição, combinados com o art. 7º¹⁷ da Lei Complementar Federal nº 141/2012, que estabeleceram o percentual mínimo de 15% da receita de impostos e de transferências para aporte em ações e serviços públicos de saúde.

¹⁵ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

¹⁶ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea *a*, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

¹⁷ Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do *caput* e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

3. Despesas sem prévio empenho

Em auditoria realizada em março do ano corrente, a CAD detectou a manutenção da prática atinente à celebração de Termos de Ajuste e Reconhecimento de Dívida sem a indispensável configuração de situações excepcionais e imprevisíveis que ensejem a contratação direta, e sem trânsito pelo orçamento, configurando a realização de despesa sem execução orçamentária, em afronta ao Princípio da Transparência Orçamentária; aos arts. 35, II¹⁸, e 60¹⁹ da Lei nº 4.320/64; ao art. 114²⁰ do RGCAF; e aos arts. 15²¹ e 16, §1^o, I e II²², da LRF.

Exercício	Alertas	Determinações
2017	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.	
2018	A1 – 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.	
2019	A5 – O cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, constatado nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, 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;	D3 – Apurar a responsabilidade dos agentes causadores das despesas realizadas sem passar pela execução orçamentária que contemplam o valor de R\$1,81 bilhão, com a identificação dos responsáveis, tipificação das irregularidades cometidas e o respectivo dano provocado, avaliando, inclusive, alterar o momento em que deve ser realizada a apuração de responsabilidade (sindicância administrativa e/ou inquérito administrativo) para o momento logo após a identificação do fato e não o momento da regularização orçamentária da despesa.

¹⁸Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

¹⁹ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

²⁰ Art. 114 - É vedada a realização de despesas sem prévio empenho.

²¹ Art. 15. 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.

²² Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

§ 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.

Vê-se no quadro acima que nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017, 2018 e 2019, esta Corte de Contas alertou para a necessidade de observância do art. 60 da Lei nº 4.320/64, a fim de realizar despesas autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, dentro dos limites dos créditos orçamentários disponíveis.

Notadamente no Parecer Prévio de 2019, este Tribunal fez constar determinação para que fosse apresentado um plano de ação exequível com medidas estruturantes para extinguir a prática ilegal e danosa às finanças municipais, de forma a atender as regras de execução da despesa prevista na Lei nº 4.320/64, Lei nº 8.666/93, Lei Complementar nº 101/2000 e observar os Princípios da Legalidade e do Equilíbrio Orçamentário.

Não obstante os alertas e determinações, além da vedação expressa constante no art. 60 da Lei nº 4.320/64 e no art. 114 do RGCAF, em auditoria realizada pela CAD em março de 2021, referente ao exercício de 2020 na Fundação Municipal de Saúde, constatou-se que a Secretaria Municipal de Saúde reitera a conduta objeto de um dos quesitos formulados pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Relator.

Em resposta, a Controladoria Geral do Município - CGM, através do Ofício nº 260/201 (P045-P046) aduz que o Decreto nº 47.106/2020 contém regra para execução das despesas, com o objetivo de reforçar a determinação do art. 60 da Lei nº 4.320/1964, e que a apuração de responsabilidade para as despesas realizadas sem prévio empenho se dá individualmente no âmbito do respectivo órgão, como condição prévia para abertura de crédito suplementar e/ou descontingenciamento, sob a forma de sindicância administrativa.

A CGM informa, ainda, que houve aplicação de ato sancionatório decorrente de processo administrativo disciplinar apenas no processo nº 09/69/000.221/2018, e que estão em curso 373 processos administrativos concernentes a despesas de exercícios anteriores ocorridas entre 2006 e 2019, porém sobrestados em função da pandemia do Covid-19.

Quanto ao pagamento de despesas de exercícios anteriores sem apuração de responsabilidade, a CGM afirma que 55% não ensejam apuração, conforme §4º do artigo 11 do Decreto nº 47.106/2020, com a redação dada pelo Decreto nº 47.744/2020; 26% tiveram sindicância instaurada; 3% ensejaram instauração de processo administrativo disciplinar; 4% tratam de regularização de despesas da Secretaria Municipal de Saúde relativas aos sequestros judiciais

determinados pelo Tribunal Regional do Trabalho no exercício de 2019; e 12% não tiveram instauração de sindicância, e serão objeto de apontamento nas Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesa.

Consoante assevera pertinentemente a CAD, ainda que não caiba ao Chefe do Executivo a responsabilização direta pela prática de tais atos, os seus reflexos na gestão fiscal, orçamentária e financeira podem impactar a avaliação da Prestação de Contas de Governo.

Segundo apura a Coordenadoria, em 31/12/2020, o montante das obrigações decorrentes de despesas contraídas sem processamento orçamentário correspondia a R\$ 2,03 bilhões, cifra que representa 36,54% da insuficiência financeira do Poder Executivo, e o empenhamento integral de tais despesas no presente exercício consumiria 6,49% da dotação inicial constante da LOA/2021.

4. Previdência

Criado pela Lei Municipal nº 3.344, de 28/12/2001, o Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro – Funprevi, gerido pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro – PREVI-RIO, tem por finalidade prover recursos para o pagamento de benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro e aos seus dependentes.

O quadro financeiro e atuarial do Funprevi é de desequilíbrio, como já delineado pela CAD nos processos referentes às Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores, e o Fundo vem registrando sucessivos déficits, mesmo após a implantação do Plano de Capitalização previsto na Lei nº 5.300/2011.

Exercício	Determinações	Recomendações
2017	3.5 Que providencie ou complemente as mudanças necessárias no sistema de previdência dos funcionários (FUNPREVI), visando estancar o déficit financeiro , adequando a legislação municipal naquilo que dispõe as Emendas Constitucionais nos. 19, 20, 41, 47 e 88, e demais normas vigentes que disciplinam a matéria;	4.16 Que, considerando o déficit atuarial de R\$ 31,32 bilhões , seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal nº 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal seja obrigado, nos próximos exercícios, a dispor de vultosas quantias para cobertura do déficit financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no §1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998.
2018	D7 – Que os valores repassados ao FUNPREVI pela Secretaria Municipal de Fazenda, a título de royalties do petróleo, que excedam a efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município, sejam efetuados apenas através de transferência financeira, sem execução orçamentária, a fim de que sejam caracterizados como aporte para cobertura de déficit financeiro , e não como receita previdenciária (subitem 5.3).	R1 - Que, considerando os recorrentes déficits atuariais expressivos , seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal tenha que comprometer quantias cada vez mais vultosas para garantir o pagamento dos compromissos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no §1º do art. 2º da Lei n.º 9.717/1998 (subitens 5.9 e 11R16).
2019	D11 - Considerando a situação deficitária do FUNPREVI , tanto atuarial quanto financeira, que seja enviada ao Poder Legislativo proposta de revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, observando os novos regramentos previstos na Portaria MPS n.º 464/2018 e sendo precedido pelas devidas alterações na Legislação Municipal visando a adequação aos ditames da Reforma da Previdência - EC n.º 103/2019 (subitem 10.12);	

Esse cenário resultou no consumo das disponibilidades financeiras do Funprevi, e hoje o Fundo afigura-se como mero agente financeiro repassador dos valores provenientes das fontes de receita aos beneficiários, incapaz de acumular recursos para pagamento de benefícios futuros, conjuntura esta exposta na avaliação atuarial realizada em 31/12/2020.

Ao final de dezembro de 2020, o Fundo apresentava insuficiência financeira na ordem de R\$ 847,15 milhões, pois a disponibilidade de caixa bruta era de R\$ 9,57 milhões, ao passo que suas obrigações financeiras totalizavam R\$ 856,73 milhões.

No Parecer Prévio referente às contas de 2019 constaram os seguintes alerta e determinação:

Exercício	Alerta	Determinação
2019	A9 - Alertar que o MRJ terá o prazo de até 31/12/2020 para comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do cumprimento das medidas de que tratam as alíneas "a" e "b" do inciso I, art. 1º, da Portaria nº SEPRT 1.348, de 3 de dezembro de 2019 (adequação das alíquotas de contribuição devidas aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e transferência do RPPS para o ente federativo dos benefícios por incapacidade temporária, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão, permanecendo no regime próprio apenas aposentadorias e pensões em atendimento à Emenda Constitucional nº 103/2019, Lei nº 9.717/98 e Portaria MPS nº 204);	D11 - Considerando a situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial quanto financeira, que seja enviada ao Poder Legislativo proposta de revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, observando os novos regramentos previstos na Portaria MPS n.º 464/2018 e sendo precedido pelas devidas alterações na Legislação Municipal visando a adequação aos ditames da Reforma da Previdência - EC n.º 103/2019 (subitem 10.12);

Por meio do Ofício PREVI-RIO/PRE nº 0163/2021, peça P047, o PREVI-RIO pontua que foram submetidos ao Legislativo três projetos de lei atinentes à majoração da alíquota de contribuição do servidor e à necessidade de revisão do plano de capitalização do Funprevi, e que a vedação ao pagamento de benefícios não previdenciários já se encontra atendida, uma vez que tais despesas não foram suportadas pelo Fundo no exercício de 2020.

À P086 a CAD conclui, a partir dos esclarecimentos prestados, que o não cumprimento do prazo para adequação das alíquotas da contribuição previdenciária ao Funprevi (31/07/2020, conforme alínea a, inciso I, art. 1º, da Portaria SEPRT nº 1.348/2019) não foi justificado; que a adequação das alíquotas da contribuição previdenciária ao Funprevi (servidor e patronal) se deu com o advento da Lei nº 6.852, de 14/04/2021; que o Funprevi não realizou pagamentos a título de benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão no exercício de 2020, atendendo assim o disposto na alínea b, inciso I, art. 1º, da Portaria SEPRT nº 1.348/2019; e que o impacto da implementação das medidas previstas nas Leis nº 6.852/2021 e nº 6.982/2021, bem como de outras que vierem a ser adotadas, sobre a situação atuarial do Funprevi, será mensurado quando da elaboração de nova avaliação atuarial ao final do presente exercício, em atendimento ao disposto no inciso I do art. 1º da Lei nº 9.717/981.

5. Gestão Patrimonial

À fl. 77 da P004 consta Balanço Patrimonial Consolidado que, segundo a CAD, foi elaborado e apresentado de acordo com as normas e regras estabelecidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 8ª edição, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº

06, de 18/12/2018, Portaria Conjunta STN/SPREV nº 07, de 18/12/2018, e Portaria STN nº 877, de 18/12/2018.

A Coordenadoria evidencia que, comparativamente ao exercício de 2019, o passivo total aumentou R\$ 11,14 bilhões (valor de R\$ 81,55 bilhões em 2020 e R\$ 70,41 bilhões em 2019), **equivalente a 15,82%**, ocasionado, em parte, pelo acréscimo das Provisões a Longo Prazo, e que:

“(…) 11,80% das obrigações totais do Município (R\$ 9,62 bilhões de R\$ 81,55 bilhões) vencem no Curto Prazo.

O Município apresentou um índice de liquidez imediata de 0,17 em 2020 (0,15 em 2019), demonstrando que o Caixa e Equivalentes de Caixa, na data-base de 31/12/2020, não são suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo.

O índice de liquidez corrente apresenta o indicador de 0,75 em 2020 (0,92 em 2019), demonstrando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante, na data-base de 31/12/2020, não são suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo.

O índice de liquidez geral apresenta um indicador de 0,39 em 2020 (0,45 em 2019), representando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante e Ativo Realizável a Longo Prazo, na data-base de 31/12/2020, não são suficientes para honrar, em sua totalidade, as exigibilidades constantes no Total do Passivo.

Os indicadores sinalizam um enfraquecimento da situação financeira do Município, já ressaltado por esta Corte de Contas em 2019, que pode ser explicitado no relatório “Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar”.

5.1. Sequestro de Valores nas Contas Bancárias por Decisão Judicial

No final de 2019, em decorrência de ordem judicial emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho, foi realizado o sequestro de recursos de algumas contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45, com o fim de realizar o pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços.

Em auditoria realizada em março de 2020, a CAD verificou que a importância de R\$ 390,46 milhões, concernente aos sequestros efetuados nas contas do Município, não transitou pela execução orçamentária no exercício de 2019, ocasionando a realização de despesas sem prévio empenho, em afronta ao que preconiza o art. 60 da Lei nº 4.320/64. Além disso, constatou que R\$ 38,13 milhões desse valor foram sequestrados de contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de recursos vinculada, não havendo previsão de sua utilização

para o pagamento de prestadores de serviços da SMS, o que viola o comando contido no parágrafo único do art. 8^o²³ da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como consequência, esta Corte de Contas emitiu duas determinações no Parecer Prévio de 2019:

Exercício	Determinações
2019	D19 - Que a SMF recomponha o montante de R\$ 38,13 milhões às contas vinculadas a fundos que sofreram sequestro em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo nº 010239205.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);
	D20 - Que a SMS proceda à execução orçamentária do valor de R\$ 390,46 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município, em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 0102392-05.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);

Enfatiza-se que as citadas determinações não foram atendidas. Segundo apuração da Especializada, do montante de R\$ 38,13 milhões, cerca de R\$ 13,96 milhões não foram recompostos aos fundos vinculados de origem. Outrossim, R\$ 160,36 milhões a título de valores sequestrados judicialmente ainda estão pendentes de regularização orçamentária.

Em resposta ao pedido de esclarecimentos efetuado pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Relator sobre quais foram as medidas adotadas para cumprimento das referidas determinações, a Secretaria Municipal de Fazenda, quanto ao sequestro judicial de R\$ 38,13 milhões, ratificou, por meio do Ofício SMFP nº 362/2021 (P042) que a recomposição do montante cabe à Secretaria Municipal de Saúde, através da liquidação da despesa e envio à FP/SUBEX/SUPTM, com indicação da transferência entre contas.

A CAD esclarece que a resposta ofertada trata da execução orçamentária das despesas, e não da recomposição financeira dos valores indevidamente subtraídos das contas vinculadas a fundos criados por lei específica, que, segundo a Coordenadoria, seria, de fato, a essência do escopo da determinação.

²³ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

No que pertine à exigência de se proceder com a execução orçamentária do valor de R\$ 39,46 milhões, a Secretaria Municipal de Saúde (P041) renova que até março do corrente ano foram executados orçamentariamente R\$ 20.089.659,10, e que está envidando esforços para aprofundamento das informações, porém, em razão da quantidade de dados é necessário maior lapso temporal.

Todavia, o Corpo Técnico verificou no Balancete da Administração Direta referente a dezembro de 2020 o montante de R\$ 160,36 milhões a título de valores sequestrados judicialmente pendentes de regularização orçamentária.

6. Dívida Ativa

O §2º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 define a dívida ativa, e a subdivide em tributária da não tributária, nos seguintes termos:

"§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais."

O estoque da Dívida Ativa do Município integrou o Balanço Patrimonial da Administração Direta no montante de R\$ 55,24 bilhões, sendo R\$ 52,07 bilhões referentes à Dívida Ativa Tributária e R\$ 3,17 bilhões à Dívida Ativa Não Tributária, como evidenciou a CAD à fl. 139 da P016.

No que concerne às baixas da Dívida Ativa, a Especializada constatou, em auditoria realizada em março deste ano, que o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 269,42 milhões e que o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2020, representa R\$ 11,65 bilhões, dos quais R\$ 1,63 bilhão encontram-se com exigibilidade suspensa.

O tema foi objeto de questionamento pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Relator, que solicitou justificativas sobre a elevada perda de ativos do Município em decorrência de prescrições de créditos inscritos em dívida ativa.

Em resposta, a Procuradoria Geral do Município, através do Ofício PG/CG nº 116, inserido à peça P030, esclareceu que dois grandes motivos explicam os valores não vertidos aos cofres públicos em razão de ocorrência da prescrição: a falta de citação válida e a prescrição intercorrente.

Relativamente à ausência de citação válida relata:

“No que tange à falta de citação válida, a antiga redação do artigo 174, I do Código Tributário Nacional (CTN) previa que a prescrição somente era interrompida com a citação válida do devedor, ou seja, além de ingressar com a execução fiscal era necessário que o devedor fosse citado no prazo máximo de 5 anos contado a partir do momento que o crédito se tornou exigível, o que implicava, muitas vezes, em um prazo extremamente curto para localizar o devedor e citá-lo.

A partir da Lei Complementar 118/2005, o artigo 174, I do CTN foi alterado para prever que a prescrição fosse interrompida a partir do despacho do juiz que determina a citação. Contudo, cabe lembrar que até meados de 2014 havia mais de 1 milhão de executivos fiscais em trâmite na 12ª Vara de Fazenda Pública, sendo certo que em muitos desses processos anteriores a 2005 o devedor acabou sendo citado após o prazo prescricional.”

Já no que se refere à prescrição intercorrente menciona que se trata de “consequência natural da execução frustrada”, e que “ante a eventual inexistência de bens do devedor, o decreto de extinção da execução por força de prescrição intercorrente é medida legal que não se deve confundir com condução inapropriada do feito”.

Assinala, ainda, que “o incremento do reconhecimento de prescrições nos últimos 4 anos é explicado por uma atuação mais ativa, tanto da 12ª Vara de Fazenda Pública quanto da Procuradoria do Município, para limpar dos seus acervos as execuções fiscais mais antigas”, e que tal fato se comprovaria por meio de planilha fornecida a esta Corte de Contas, na qual demonstra que 99% dos créditos baixados em 2020 são anteriores a 2011.

Por fim, elenca 9 (nove) iniciativas que estão sendo adotadas com o objetivo de minimizar as perdas provenientes da prescrição de créditos em Dívida Ativa.

À P086, considerando as informações fornecidas pela PGM, a CAD preconiza a supressão da recomendação R9, inicialmente proposta à peça P016, e a alteração do status da determinação D16, relacionada ao exercício de 2019, para "Análise Futura – AF".

7. Endividamento

No exercício de 2020, o endividamento total do Município atingiu R\$ 81,55 bilhões, conforme detalhado pela CAD à fl. 150 da P016:

Endividamento	2020	2019	Compos. %	R\$ mil	
				Var. %	
Restos a Pagar	4.268.758	2.940.954	5,23%	45,15%	
Dívida Contratual	14.982.578	13.504.704	18,37%	10,94%	
Adm. Direta - Interna	8.649.488	8.401.251	10,61%	2,95%	
CEF	3.281.763	3.075.335	4,02%	6,71%	
BNDES	4.584.148	4.403.320	5,62%	4,11%	
STN	783.577	769.404	0,96%	1,84%	
Santander	-	153.191	0,00%	-100,00%	
Adm. Direta - Externa	5.813.407	4.588.266	7,13%	26,70%	
BID	889.438	807.679	1,09%	10,12%	
BIRD	4.646.184	3.780.586	5,70%	22,90%	
Contratos aquisição financiada SMS	277.785				
Reconhecimento de dívidas ¹	63.934	81.261	0,08%	-21,32%	
Adm. Indireta	455.749	433.926	0,56%	5,03%	
Passivo Atuarial - FUNPREVI	38.206.723	35.428.077	46,85%	7,84%	
Provisões	19.422.543	13.580.326	23,82%	43,02%	
Outros ²	4.669.170	4.954.446	5,73%	-5,76%	
Total	81.549.772	70.408.506	100,00%	15,82%	

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, RREO, RGF e SMF/SUBTM

1 Refere-se ao Contrato de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito assinado pelo Município do Rio de Janeiro com a Light Serviços de Eletricidade S.A., no valor de R\$ 63.933.565,33

2 Incluído o montante de R\$ 1.761.952.007,97, referente a despesas não executadas orçamentariamente, excluídas as intraorçamentárias

O quadro denota que o passivo atuarial do Funprevi, responsável pela maior participação no endividamento total do Município (46,85%), apresentou um acréscimo de 7,84% em comparação com o exercício anterior. De igual modo, a dívida contratual aumentou 8,89%, o que equivale a R\$ 1,2 bilhão.

7.1. Provisões e Passivos Contingentes

Nos termos do averiguado pela CAD, o valor das provisões referentes à Administração Direta e Indireta no ano de 2020, contabilizadas no grupo do Passivo do Balanço Patrimonial Consolidado, correspondeu a R\$ 19,42 bilhões, incremento substancial na ordem de 43,02% em relação ao exercício anterior.

A tabela abaixo, presente no Relatório da CAD à fl. 152 da P016, revela o montante de R\$ 708,06 milhões no grupo das provisões a curto prazo da Administração Direta, alusivo a dívidas de exercícios anteriores não executadas orçamentariamente.

Entidade	Balanço Patrimonial		Notas Explicativas Passivos Contingentes Possíveis
	Curto Prazo	Longo Prazo	
ADM. DIRETA	708.071	17.756.573	63.833.010
PREVIRIO	-	1.559	-
FUNPREVI	-	21.403	-
GM-RIO	-	9.305	235.313
GEORIO	-	538	-
CIDADE DAS ARTES	510	-	972
IPP	2.286	-	13
FPJ	-	647	14.921
PLANETÁRIO	1.527	-	270
RIOZOO	-	3.618	-
RIO-ÁGUAS	76	2.796	17.375
COMLURB	158.326	56.813	145.153
RIOCENTRO	-	35.414	279
IPLANRIO	-	7.517	862
IMPRESA	130	-	40
RIOURBE	23.183	448.785	2.762.900
RIO LUZ	1.576	41.492	2.831
RIO COP	-	49.936	2.131
MULTIRIO	-	379	468
CET-RIO	-	56.142	56.506
RIOFILME	66	-	-
RIOTUR	-	29.106	10.867
RIOSAUDE	-	4.769	2.587
Total	895.751	18.526.792	67.086.496

Fonte: Prestação de Contas 2020

Especificamente em relação às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, as provisões alcançaram a monta de R\$ 913,64 milhões em dezembro de 2020.

Merece destaque, ainda, o portentoso valor negativo do Patrimônio Líquido das Empresas Estatais Dependentes quando consideradas em conjunto, no importe de R\$ 1,70 bilhão. Das doze empresas, apenas Imprensa da Cidade, Riofilme e Multirio apresentaram Patrimônio Líquido positivo em 31/12/2020.

Arremata a CAD que os dados orçamentários atestam a extrema dependência dessas entidades da Administração Indireta dos repasses do Tesouro Municipal, diante da pouca capacidade de geração de receitas próprias. Assim, ilustra que tanto a satisfação das dívidas de curto prazo, quanto a eventual exigibilidade de valores evidenciados como provisão não circulante ou divulgados em Notas Explicativas, terão impacto sobre o fluxo financeiro e orçamentário do Município.

7.2. Restos a pagar

O saldo dos restos a pagar em 31 de dezembro de 2020 alcançou R\$ 4,27 bilhões. Além disso, notabiliza-se nos Balanços Patrimoniais da Administração Direta e dos órgãos da Administração Indireta do Município a importância de R\$ 2,03 bilhões, respeitante a despesas que tiveram o serviço prestado ou o material entregue sem empenho, o que impede a inscrição em restos a pagar (fls. 160-161 da P016).

7.3. Regra de Ouro

A Regra de Ouro da Administração é abrigada no inciso III²⁴ do art. 167 da Carta Magna, que veda a realização de operações de créditos que excedam o total das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A citada norma constitucional foi respeitada, o que expõe não ter havido incremento do endividamento público através da utilização de receita proveniente de operações de crédito para financiar despesas correntes (Quadro Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, fl. 36 da P004 e fls. 163-164 da P016).

²⁴ Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

7.4. Operações de Crédito

As receitas realizadas com operações de crédito somaram R\$ 47,02 milhões, equivalentes a 0,20% da Receita Corrente Líquida. Abaixo, portanto, do limite de 16% previsto no art. 30, I²⁵, da LRF combinado com o art. 7º, I²⁶, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o que consta da fl. 20 da Prestação de Contas (P004) e das fls. 164-167 da P016.

Não obstante, a CAD aferiu que, dos contratos firmados pelo Município do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, para aquisição financiada de equipamentos para a rede municipal de saúde, no universo de R\$ 277.785.056,059, aqueles efetivamente entregues somaram R\$ 208.444.836,98, e, considerando-se esses valores, em consonância com o disposto no III²⁷ do art. 29 da LRF, a apuração do limite estabelecido na Resolução do Senado Federal resulta em um percentual de 1,09% da RCL, ainda inferior ao limite previsto.

7.5. Dívida Consolidada Líquida

O total da dívida consolidada líquida, R\$ 18,32 bilhões, não ultrapassou o limite de 120% da Receita Corrente Líquida. Corresponde a 78,28% da RCL, em conformidade com o art. 30, I²⁸, da LRF combinado com o art. 3º, II²⁹, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (fl. 18 da P004 e fls. 167-170 da P016).

²⁵ Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

²⁶ Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

²⁷ Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

²⁸ Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

²⁹ Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (...)

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

7.6. Limite de dispêndio da dívida pública

O comprometimento com o serviço da dívida alcançou 6,62% da Receita Corrente Líquida em 2020, com uma média de 8,57% para o período de 2020 a 2027, vide quadro à fl. 71 da Prestação de Contas (P004), validado por meio de auditoria realizada pela CAD. Não excedeu, por conseguinte, o limite de 11,5% da RCL delimitado pelo art. 7º, II³⁰ da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (fl. 70 da P003).

7.7. Precatórios judiciais

Disciplinados pelo art. 100 da Constituição Federal, os precatórios são atos jurisdicionais de cunho mandamental, decorrentes de decisão judicial transitada em julgado contra a Fazenda Pública, e enquadram-se como dívida consolidada do Poder Público correspondente³¹.

As despesas executadas com precatórios e RPVs somam R\$ 492,48 milhões no exercício de 2020, dos quais R\$ 151,44 milhões foram efetivamente pagos (fls. 172-173 da P016).

A CAD realça que os R\$ 144,08 milhões pagos a título de precatórios extraídos pelos Tribunais competentes (sem considerar os RPVs) referem-se àqueles vencidos em 2019 e não empenhados naquele exercício. Frisamos que o descumprimento do prazo previsto no §5º³² do art. 100 da Constituição ensejou, dentre outros motivos, a emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas de 2019.

³⁰ Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: (...)

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

³¹ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. Salvador: 8ª ed. rev. ampl. e atual. Juspodivm, 2019.

³² Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Salienta a Coordenadoria, que os precatórios incluídos na LOA de 2020 também não foram satisfeitos no prazo constitucional, e foram inscritos em restos a pagar não processados, no montante de R\$ 338,56 milhões. Assinala, ainda, a evidenciação, no Passivo Circulante do Município, do valor de R\$ 1,42 milhão a título de precatórios vencidos e não empenhados.

Imperioso consignar que o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020, reconheceu estado de calamidade pública decorrente do Covid-19, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, e que, durante esse período excepcional, nos termos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, inserta aos autos à peça P007, está suspenso o pagamento de precatórios do Município.

8. Gestão Orçamentária

A Lei Orçamentária Anual de 2020, Lei nº 6.707 de 15/01/2020, estimou as receitas e fixou as despesas do Município do Rio de Janeiro em R\$ 32.820.548.184,00.

8.1. Créditos adicionais abertos

Segundo aponta a CAD à P016, no exercício de 2020 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 9,61 bilhões e efetuados cancelamentos no valor de R\$ 7,70 bilhões, obtendo-se uma despesa autorizada final de R\$ 34,73 bilhões.

8.2. Resultado Orçamentário

O Princípio do Equilíbrio, embora não expresso, norteia toda a Administração Financeira e Orçamentária, mormente após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que se tornou regra a elaboração de um orçamento equilibrado, vide art. 1º, §1º, da citada norma, e art. 167, I e II³³, da Constituição Federal. Deve ele ser um parâmetro com vistas a

³³ 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;

atrair a responsabilidade no gasto público e, com isso, evitar políticas desastrosas e sem compromisso com a sua sustentabilidade³⁴.

Sobre o resultado orçamentário do Município do Rio de Janeiro no exercício de 2020, na peça P016, às fls. 20 e seguintes, sobreleva o Corpo Instrutivo:

“Os valores publicados no Balanço Orçamentário (Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária) demonstram o seguinte desempenho do Município no exercício de 2020:

Exercício 2020				R\$ mil		
Receita	Prevista [A]	Arrecadada [B]	Desemp. [B-A]	% [B/A]		
Corrente	32.055.910	29.187.446	-2.868.464	91,05%		
Capital	764.638	307.681	-456.957	40,24%		
Total	32.820.548	29.495.127	-3.325.421	89,87%		
Despesa	Fixada [C]	Executada [D]	Desemp. [C-D]	% [D/C]		
Corrente	31.976.034	28.965.887	3.010.147	90,59%		
Capital	2.735.486	1.523.103	1.212.383	55,68%		
Res. Contingência	17.274	0	17.274	0,00%		
Total	34.728.794	30.488.990	4.239.804	87,79%		
Resultado Orçamentário [B-D]		-993.863				

Fonte: Contas de Governo 2020

Em relação à receita, o valor arrecadado foi 10,13% (R\$ 3,33 bilhões) inferior ao montante previsto, apresentando um desempenho inferior ao obtido no exercício anterior, quando se verificou uma insuficiência de arrecadação de 6,14%.

A despesa realizada correspondeu a 87,79% da dotação final do exercício de 2020, demonstrando uma execução inferior ao ano de 2019, cujo índice apurado correspondeu a 93,51%.

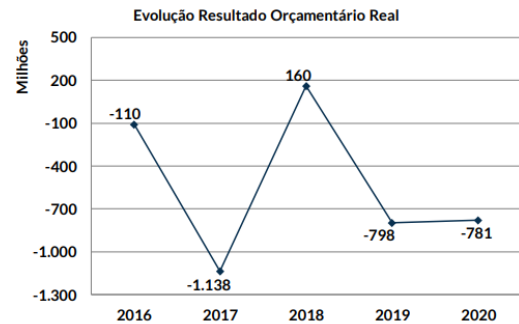
O resultado da diferença entre a receita arrecadada e a despesa executada no exercício de 2020 foi um **déficit na execução orçamentária na ordem de R\$ 993,86 milhões**.

Cumprir observar que, diante do previsto no art. 43, §1.º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/1964, e no inciso I, do art. 112, da Lei nº 207/1980, o déficit orçamentário de R\$ 993,86 milhões foi influenciado pela utilização do superavit financeiro apurado em Balanço Patrimonial de 2019 no valor de R\$ 213,13 milhões, conforme demonstrado na tabela e gráfico a seguir, que englobam também os quatro exercícios anteriores.

	R\$ mil				
	2016	2017	2018	2019	2020
Deficit da Execução Orçamentária [A]	-611.458	-1.427.814	-168.880	-1.249.256	-993.863
Execução com Recursos de Superavit Financ. Ex. Anteriores [B]	501.299	290.078	329.096	451.106	213.132
Resultado [A+B]	-110.158	-1.137.736	160.216	-798.150	-780.731

Fonte: Contas de Governo 2020 - Balanço Orçamentário

³⁴ LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2019, pp. 127-129.



Assim como ocorrido nos anos de 2016, 2017 e 2019, obteve-se um resultado deficitário real de R\$ 780,73 milhões, decorrentes, notadamente, do impacto negativo do resultado orçamentário das fontes dos recursos ordinários não vinculados do Tesouro, conforme evidenciado na tabela a seguir.” (Grifo nosso).

	R\$ mil
Recursos Ordinários Não Vinculados	2020
Despesas Empenhadas [A]	17.086.875
100 - Ordinários não Vinculados	9.806.936
101 - Ordinários não Vinculados - Contrapartida de Operações de Crédito	4.881
102 - Ordinários não Vinculados - Contrapartida de Convênios	5.273
117 - Ordinários não Vinculados - Rec. Impostos e Transf. Impostos - Educação	1.591.374
119 - Ordinários não Vinculados - Rec. Impostos e Transf. Impostos - Saúde	2.158.266
163 - Ordin não Vinc - Contribuição Previdenciária Suplementar - Educação	1.297.078
164 - Ordin não Vinc - Contribuição Previdenciária Suplementar - Saúde	66.773
165 - Ordin não Vinc - Contribuição Previdenciária Suplementar	596.649
168 - Ordinários não Vinculados - Fundo de Assistência à Saúde do Servidor	148.623
170 - Ordin não Vinc - Contribuição Previdenciária Patronal	441.267
172 - Ordin não Vinc - Contribuição Previdenciária Patronal - Educação	717.052
173 - Ordin não Vinc - Contribuição Previdenciária Patronal - Saúde	252.704
Receitas Realizadas [B]	16.135.456
Resultado Orçamentário [B-A]	-951.419

Fonte: FINCON

A ocorrência de déficit na execução do orçamento constitui irregularidade grave e revela a inobservância do supracitado Princípio. Sobre o tema, prevê a alínea *b* do art. 48 da Lei nº 4.320/64 que o Poder Executivo deve ter como objetivo manter, durante o exercício, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo as insuficiências, e, para tanto, o art. 9º³⁵ da LRF consigna o poder-dever de acompanhar a execução, e limitar o empenho e a movimentação financeira, se for o caso.

³⁵ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

Em que pese o apontamento da CAD quanto ao impacto do isolamento social decorrente da pandemia do Covid-19 sobre a realização das receitas, destacamos que o cenário apresentado no exercício de 2020 não representa uma novidade no quadro orçamentário municipal. A análise dos exercícios de 2017, 2018 e 2019 demonstra a contumácia do gestor na infração, uma vez que, igualmente, o Município do Rio de Janeiro apresentou déficit na execução orçamentária de R\$ 1,43 bilhão, R\$ 168,88 milhões e R\$ 1,25 bilhão, respectivamente, apesar das ressalvas e alertas emitidos por este Tribunal de Contas em Pareceres Prévios anteriores, o que espelha a falha na elaboração da LOA ou omissão/inefetividade no acompanhamento da execução orçamentária.

9. Limites de despesa com pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal traçou os limites percentuais para gastos com pessoal, envolvendo todos os Poderes e as três esferas de governo, e utilizou como referência o total da Receita Corrente Líquida, sendo 60% para os Municípios (art. 19, III³⁶), distribuídos em 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, e 54% para o Executivo (art. 20, III, b³⁷).

Para tanto, devem ser considerados: o limite alerta, previsto no art. 59, §1º, II³⁸, da LRF; e os limites prudencial e máximo, que, quando ultrapassados, sujeitam o Município às

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

³⁶ 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).

³⁷ 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.

³⁸ Art. 59. § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

vedações constantes no art. 22³⁹, parágrafo único, da LRF e à adoção das medidas dispostas no art. 23⁴⁰ do mesmo diploma, respectivamente.

A despesa consolidada com pessoal do Município correspondeu a 59,20% da RCL (fl. 62 da P016), o que sinaliza o cumprimento do teor do art. 19, III, da LRF, contudo, ultrapassa o limite prudencial de 57% previsto no art. 22, parágrafo único da mesma Lei.

Despesa com pessoal	Executivo	Câmara	TCM	Consolidado
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL	56,24%	2,02%	0,95%	59,20%
LIMITE ALERTA	48,60%	4,10%	1,31%	54,00%
LIMITE PRUDENCIAL	51,30%	4,32%	1,38%	57,00%
LIMITE MÁXIMO	54,00%	4,55%	1,45%	60,00%

Fonte: Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento (P016).

Importante acentuar que em relação ao Poder Executivo, a despesa com pessoal alcançou 56,24% da RCL (fl. 63 da P016), o que **ultrapassa o limite máximo** estabelecido na alínea *b*, do inciso III, do art. 20 da LRF e obriga o Município a eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, nos termos do art. 23 da LRF. Esse prazo, entretanto, foi suspenso em 2020 em virtude do estado de calamidade pública declarado no Município por meio do Decreto do Poder Executivo nº 47.355, reconhecido pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro no Decreto Legislativo nº 05/2020, em função da pandemia do Covid-19, segundo disciplina o art. 65, I⁴¹, da LRF.

³⁹ 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:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

⁴⁰ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

⁴¹ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

Da avaliação do quadro de despesa com pessoal do Município nos exercícios anteriores, vislumbramos que os limites alerta e prudencial também foram ultrapassados nos anos de 2017, 2018 e 2019 (no ano de 2017 a despesa com pessoal do Poder Executivo correspondeu a 52,88% da RCL, em 2018 a 50,12% e em 2019 a 54,32%), o que gerou a emissão de alertas por esta Corte de Contas nos respectivos Pareceres Prévios.

A Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, por meio do Ofício nº 362/2021 (P042), faz remissão ao Ofício SMFP nº 247/2021, em que expõe ter sido cientificada e estar planejando a elaboração de plano de ação para o atendimento à “determinação”.

10. Gestão Fiscal

10.1. Insuficiência financeira

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar Consolidado (fl. 48 da P004, Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal) estampa que o Município apresentou insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações na grandeza de R\$ 5,55 bilhões ao final do exercício de 2020, o que corresponde a 17,76% da estimativa de arrecadação constante da LOA/2021 (Lei nº 6.842/2020), na ordem de R\$ 31,27 bilhões.

O numerário considera obrigações financeiras (R\$ 4,93 bilhões), os restos a pagar das despesas liquidadas e não pagas do exercício (R\$ 2,60 bilhões) e de exercício anteriores (R\$ 97,55 milhões), os restos a pagar das despesas empenhadas e não liquidadas de exercícios anteriores (R\$ 129,36 milhões) e, ainda, as despesas incorridas que não transitaram pela execução orçamentária e, conseqüentemente, não foram inscritas em restos a pagar (R\$ 2,03 bilhões), além das demais obrigações financeiras (R\$ 75,23 milhões).

Às fls. 192 e ss. da P016, a CAD expõe a situação financeira ao fim do exercício de 2020 nos seguintes termos:

“O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) visa a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem

como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa. Tem como função evidenciar a disponibilidade financeira e verificar a parcela comprometida para inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas, cujo limite é a suficiência financeira. Na inscrição, deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.

A seguir é apresentado o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, constante do subitem 2.2.7 da Prestação de Contas.

	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA DO PODER EXECUTIVO	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS *	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	RPN INSCRITO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA APÓS INSCRIÇÃO EM RPN
	(a)	(b)	(c) = (a) - (b)	(d)	(e) = (c) - (d)
Recursos Vinculados (I)	2.537.751.144	2.923.917.699	-386.166.554	1.094.154.026	-1.480.320.580
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	767.418.132	726.942.582	40.475.551	42.490.856	-2.015.305
Transferências do FUNDEB	303.638.685	242.435.400	61.203.284	86.201.915	-24.998.631
Outros Recursos Vinculados à Educação	76.552.596	47.138.707	29.413.889	24.754.210	4.659.679
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	414.753.476	332.892.057	81.861.419	238.369.045	-156.507.626
Outros Recursos Vinculados à Saúde	376.457.371	250.740.804	125.716.567	179.668.308	-53.951.740
Recursos Vinculados à Assistência Social	34.606.688	5.717.969	28.888.719	9.681.095	19.207.624
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	9.573.392	784.160.964	-774.587.571	72.567.569	-847.155.140
Rec. Operações de Crédito (exceto vinculados à Educação e Saúde)	49.418.752	48.347.439	1.071.314	25.645.317	-24.574.003
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	12.620.821	133.719	12.487.102	1.517.251	10.969.852
Outros Recursos Vinculados	492.711.230	485.408.059	7.303.171	413.258.460	-405.955.289
Recursos não Vinculados (II)	-1.065.254.208	2.003.179.957	-3.068.434.165	1.005.722.789	-4.074.156.954
Recursos Ordinários	-1.065.254.208	2.003.179.957	-3.068.434.165	1.005.722.789	-4.074.156.954
Total (I + II)	1.472.496.937	4.927.097.656	-3.454.600.720	2.099.876.815	-5.554.477.535

*De acordo com dados obtidos em auditoria, foram incluídos nessa coluna os montantes de: R\$ 2.029.338.352,79 - relativo a despesas incorridas sem execução orçamentária; R\$2.847.432.649,66 - dos restos a pagar processados totais e não processados de exercícios anteriores; e R\$ 75.227.603,45,37 - referente a outras Obrigações Financeiras.

Fontes: RGF e Planilha "Detalhamento da Disponibilidade de Caixa Bruta do Exercício de 2020", elaborada pela CGM

De acordo com os dados publicados e considerando os recursos vinculados e não vinculados, o relatório evidencia que, após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados, no montante de R\$ 2,10 bilhões, o Poder Executivo apresentava insuficiência financeira na ordem de R\$ 5,55 bilhões ao final do exercício de 2020, montante correspondente a 17,76% da estimativa de arrecadação constante da LOA/2021 (Lei nº 6.842/2020), na ordem de R\$ 31,27 bilhões.

Assim, pode-se dizer que, ao final de 2020, faltavam R\$ 5,55 bilhões para que o Poder Executivo pudesse honrar com a integralidade das suas obrigações já assumidas, cabendo informar que foram consideradas no quadro como obrigações financeiras (R\$ 4,93 bilhões), os restos a pagar das despesas liquidadas e não pagas do exercício (R\$ 2,60 bilhões) e de exercício anteriores (R\$ 97,55 milhões), os restos a pagar das despesas empenhadas e não liquidadas de exercícios anteriores (R\$ 129,36 milhões) e, ainda, as despesas incorridas que não transitaram pela execução orçamentária e, consequentemente, não foram inscritas em restos a pagar (R\$ 2,03 bilhões), além das demais obrigações financeiras (R\$ 75,23 milhões).

Importa destacar que as obrigações para as quais o Município não possuía disponibilidade financeira suficiente para a integral satisfação não correspondem a dívidas com vencimento ainda por vir, tais como parcelas de operações de crédito, mas sim a valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamadas pelos seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial.

Do vultoso saldo de obrigações provenientes de despesas incorridas sem o devido processo orçamentário (R\$ 2,03 bilhões), a administração direta responde por R\$ 1,61 bilhão, com a seguinte distribuição entre os exercícios da efetiva competência.

Despesas incorridas e não executadas no Orçamento Municipal	Saldo contábil em 31/12/2020
Anteriores a 2017	538.275.277
2017	70.874.941
2018	151.004.473
2019	267.966.642
2020	580.607.401
Total - Administração Direta	1.608.728.734

Fonte: Auditoria realizada pela CAD em março/2021

Vale destacar que o Poder Executivo vem apresentando crescente insuficiência financeira desde o exercício de 2017, sendo tal cenário objeto de atenção específica por parte desta Corte nos respectivos pareceres prévios, conforme reporta o quadro a seguir, cabendo destacar o relevante incremento, na ordem de R\$ 3,22 bilhões (138,34%) no período.

Evolução da insuficiência financeira 2017 a 2020 (Em Reais)		Alertas/Ressalvas nos Pareceres Prévios Anteriores
Disponibilidade Líquida 2017, após inscrição de RPN	-814.692.598	A2.1 Com base no art. 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre a possibilidade de colapso financeiro do Município nos próximos anos, caso não sejam tomadas medidas imediatas de ajustes, tendo em vista a possível insuficiência de disponibilidades financeiras da ordem de R\$ 2,3 bilhões, apresentada em 2017. Importante salientar que o déficit orçamentário do Município em 2017 alcançou o valor de R\$ 1,4 bilhão (realização de despesas superior à arrecadação), sendo fator decisivo para a grande insuficiência de disponibilidade no exercício de 2017. Além disso, a dívida de R\$ 734 milhões (dos quais, R\$ 457 milhões referentes apenas a despesas incorridas no ano de 2017), tratada no Processo nº 40/003.747/2017, que não está exposta no orçamento e não está evidenciada no passivo, influencia diretamente o déficit financeiro apresentado
Despesas incorridas sem execução orçamentária	1.515.776.553	
Insuficiência Financeira 2017	-2.330.469.151	
Disponibilidade Líquida 2018, após inscrição de RPN	-1.131.380.862	RE.1 - Por existir insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 3,25 bilhões. A1 - O cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contradas 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
Despesas incorridas sem execução orçamentária	2.109.225.547	
Insuficiência Financeira 2018	-3.240.606.409	
Disponibilidade Líquida 2019, após inscrição de RPN	-2.431.181.368	O quadro de insuficiência financeira foi um dos motivos ensejadores da emissão de parecer prévio contrário à aprovação da Prestação de Contas
Despesas incorridas sem execução orçamentária	1.806.507.430	
Insuficiência Financeira 2019	-4.237.688.798	
Disponibilidade Líquida 2020, após inscrição de RPN	-3.525.139.182	
Despesas incorridas sem execução orçamentária	2.029.338.353	
Insuficiência Financeira 2020	-5.554.477.535	
Crescimento da insuficiência financeira de 2017 a 2020	-3.224.008.384	138,34%

O presente cenário se revela extremamente preocupante e projeta um quadro que requer da nova administração municipal a adoção de esforços fiscais severos para o seu saneamento, uma vez que, considerando-se apenas as despesas custeadas à conta de recursos arrecadados em 2020, houve déficit orçamentário de R\$ 780,73 milhões, cabendo novamente destacar que a insuficiência financeira apurada ao final do exercício (R\$ 5,55 bilhões) corresponde a 17,76% da dotação do Município para o exercício de 2021 (R\$ 31,27 bilhões), não se podendo ainda desconsiderar os reflexos na gestão fiscal do Município que ainda poderão ser verificados em caso de eventual prolongamento da pandemia da Covid-19.”

Analisado historicamente, o cenário que se delineia no intervalo 2017-2020, por demonstrar tamanho desequilíbrio, contraria em demasiado, sobretudo, a *ratio* da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apesar dos sucessivos alertas e ressalvas emitidos por este Tribunal de Contas, a insuficiência financeira caminhou numa imponente crescente, com acréscimo em torno de 138,34% entre 2017 e 2020, conforme é possível verificar no quadro que segue:

Exercício	Alertas	Resultado financeiro ⁴²
2017	2.1. Com base no art. 59, §1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre a possibilidade de colapso financeiro do Município nos próximos anos, caso não sejam tomadas medidas imediatas de ajustes, <u>tendo em vista a possível insuficiência de disponibilidades financeiras da ordem de 2,3 bilhões, apresentada em 2017.</u> Importante salientar que o déficit orçamentário do Município em 2017 alcançou R\$ 1,4 bilhão (realização de despesas superior à arrecadação), sendo fator decisivo para a grande insuficiência de disponibilidade no exercício de 2017. Além disso, a dívida de R\$ 734 milhões (dos quais, R\$ 457 milhões referentes apenas a despesas incorridas no ano de 2017), tratada no Processo nº 40/003.747/2017, que não está exposta no orçamento e não está evidenciada no passivo, influencia diretamente o déficit financeiro apresentado. (Grifo no original)	Insuficiência financeira no valor de R\$ 2,33 bilhões.
2018	A1 – 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.	Insuficiência financeira no valor de R\$ 3,24 bilhões.
2019	A5 – O cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, constatado nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, 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 10.4);	Insuficiência financeira no valor de R\$ 4,24 bilhões.
2020	-----	Insuficiência financeira no valor de R\$ 5,55 bilhões

O tema foi objeto de questionamento formulado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator no pedido de esclarecimentos que consta da P024, para o qual não foram apresentadas

⁴² Valores extraídos do Relatório desenvolvido pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento concernente às Contas de Governo do Exercício de 2020 (P016).

justificativas. Resumidamente, a SMFP informou (Ofício SMFP nº 632/2021) que a insuficiência de caixa decorre de dois fatores, frustração de receitas e insuficiência de contingenciamento de despesas, e que propôs a reformulação do sistema de planejamento orçamentário e financeiro, visando à busca do reequilíbrio das contas, por meio do encaminhamento do Projeto de Lei Complementar nº 4 ao Poder Legislativo.

À P086 a CAD relata que tais informações já haviam sido prestadas por meio do Ofício SMFP nº 247/2021 e referiam-se à determinação D8 do Parecer Prévio das Contas de 2019, e que ocorreu o encaminhamento do plano de ação visando eliminar a insuficiência financeira até o final do mandato, em descumprimento à determinação D1 contida no Parecer Prévio de 2019.

10.2. Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

É vedado ao titular do Poder Executivo contrair, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, por força do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, nos moldes do contido no parágrafo único do retromencionado dispositivo.

Relevante anotar que a assunção de tal obrigação configura, ainda, crime, nos termos do art. 359-C⁴³ no Código Penal, incluído pela Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/00), do que se extrai que a observância da norma é de elevada rigidez.

Relativamente ao cumprimento do art. 42, sublinha a CAD às fls. 196 e ss. da P016:

“(...) a Lei Complementar n.º 173, de 27/05/2020, acresceu ao art. 65 da LRF os parágrafos 1º, 2º e 3º, que tratam da dispensa do cumprimento de alguns dispositivos da LRF, na ocorrência de calamidade

⁴³ Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, dentre os quais o art. 42.

Desta forma, uma vez que, por meio do Decreto Legislativo n.º 6, de 20/03/2020, o Congresso Nacional reconheceu estado de calamidade pública até 31/12/2020 em função da pandemia da Covid-19, teoricamente o cumprimento do art. 42 esteve dispensado no exercício objeto da presente Prestação de Contas.

Ressalta-se, todavia, que o já mencionado § 2º do art. 65 da LRF, acrescido pela Lei Complementar n.º 173/2020, dispõe que a dispensa do cumprimento dos dispositivos elencados aplica-se exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo.

Assim, para aferir o efetivo cumprimento do art. 42 da LRF no exercício de 2020, devem ser desconsideradas, da apuração constante do anexo 5 do RGF, as despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia.

Atendendo à Determinação D9, constante do parecer prévio referente ao exercício de 2019, a CGM demonstrou, no item 9.2 da presente Prestação de Contas, o montante das despesas orçamentárias executadas em 2020 relacionadas ao enfrentamento da pandemia, classificadas por elemento de despesa. Foi empenhado o valor total de R\$ 851,22 milhões, tendo sido liquidado o montante de R\$ 716,37 milhões e ocorrido pagamentos na ordem de R\$ 691,75 milhões.

No âmbito da auditoria realizada pela CAD no último mês de março, a CGM forneceu a distribuição de tais despesas pelas fontes de recursos nas quais se deram a execução orçamentária. Dessa forma, o quadro a seguir visa apurar o cumprimento do art. 42 da LRF no exercício de 2020, com a exclusão das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia. Para tanto, as despesas liquidadas foram acrescidas à disponibilidade líquida de caixa, e os restos a pagar inscritos referentes a tais despesas foram deduzidos do montante inscrito no âmbito do Poder Executivo.

	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	DESPESAS LIQUIDADAS VINCULADAS À PANDEMIA DA COVID-19	DISPONIBILIDADE E DE CAIXA LÍQUIDA AJUSTADA	RPN INSCRITO TOTAL	RPN DAS DESPESAS VINCULADAS À COVID-19	RPN SEM DESPESAS VINCULADAS À COVID-19	DISPONIB. CAIXA LÍQUIDA AJUSTADA APOÓS INSCRIÇÃO EM RPN (EXCETO RPN VINCULADOS À COVID-19)
	(a)	(b)	(c) = (a + b)	(d)	(e)	(f) = (d) - (e)	(c - f)
Recursos Vinculados (I)	-386.166.555	559.847.896	173.681.342	1.094.154.026	115.366.855	978.787.171	-805.105.829
Receitas de Impostos e Transf. de Impostos - Educação	40.475.551		40.475.551	42.490.856		42.490.856	-2.015.305
Transferências do FUNDEB	61.203.284	6.954.941	68.158.226	86.201.915	2.745.297	83.456.618	-15.298.393
Outros Recursos Vinculados à Educação	29.413.889	86.805.526	116.219.415	24.754.210	603.321	24.150.889	92.068.526
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	81.861.419	87.897.146	169.758.565	238.369.045	10.759.812	227.609.233	-57.850.668
Outros Recursos Vinculados à Saúde	125.716.567	248.468.799	374.185.366	179.668.308	30.527.330	149.140.978	225.044.389
Recursos Vinculados à Assistência Social	28.888.719	8.418.460	37.307.179	9.681.095	60	9.681.035	27.626.143
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	-774.587.571		-774.587.571	72.567.569		72.567.569	-847.155.140
Rec. Operações Crédito (exceto vinculados Educação e Saúde)	1.071.314		1.071.314	25.645.317		25.645.317	-24.574.003
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	12.487.102		12.487.102	1.517.251		1.517.251	10.969.852
FASS	10.412.486		10.412.486	20.521.396		20.521.396	-10.108.910
Multas de Trânsito	-19.007.745		-19.007.745	25.168.439		25.168.439	-44.176.184
Licenc. de Grupam. de Edificações	-2.553.568		-2.553.568	53.513		53.513	-2.607.082
CIDE	84.956		84.956	968.421		968.421	-883.465
Contrap. Regularização de Obras	10.110.174	13.924.876	24.035.050	24.490.589	92	24.490.497	-455.447
Outros Recursos Vinculados	8.256.867	107.378.149	115.635.017	342.056.102	70.730.943	271.325.158	-155.690.142
Recursos não Vinculados (II)	-3.068.434.165	156.517.198	-2.911.916.967	1.005.722.789	19.491.222	986.231.568	-3.898.148.534
Recursos Ordinários	-3.068.434.165	156.517.198	-2.911.916.967	1.005.722.789	19.491.222	986.231.568	-3.898.148.534
Total (I + II)	-3.454.600.720	716.365.095	-2.738.235.625	2.099.876.815	134.858.077	1.965.018.738	-4.703.254.363

Fontes: Excell Adin - RGF e Planilha "Detalhamento da Disponibilidade de Caixa Bruta do Exercício de 2020", elaborada pela CGM

Constata-se que, mesmo após a exclusão das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, **o Poder Executivo apresentou, ao final do exercício de 2020, disponibilidades financeiras insuficientes para a satisfação das obrigações exigíveis no mesmo momento (provenientes de despesas incorridas, inscritas ou não em restos a pagar) nas fontes de recursos descritas a seguir, caracterizando o descumprimento do mandamento contido no art. 42 da LRF:**

FONTES	CÓDIGO FR's	INSUFICIÊNCIA
IMPOSTOSE TRANSFERÊNCIAS - EDUCAÇÃO	117, 163, 172	2.015.305
FUNDEB	142	15.298.393
IMPOSTOSE TRANSFERÊNCIAS - SAÚDE	119, 164, 173	57.850.668
RPPS	ÓRGÃO FUNPREVI	847.155.140
FASS (*)	ÓRGÃO FASS	10.108.910
MULTAS DE TRÂNSITO (*)	109	44.176.184
LICENCIAMENTO GRUPAMENTO DE EDIFICAÇÕES (*)	106	2.607.082
CIDE (*)	140	883.465
CONTRAPARTIDA REGULARIZ OBRAS (*)	126, 146, 174	455.447
RECURSOS NÃO VINCULADOS	100, 101, 102, 165, 168, 170, 200, 201, 202	3.898.148.534

(*) inseridos no grupo Outros Recursos Vinculados no anexo 5 do RGF

Cabe ressaltar que as fontes relacionadas a convênios (inseridas no grupo Outros Recursos Vinculados) e operações de crédito, embora tenham apresentado insuficiência, não foram consideradas para fins de cumprimento do art. 42 da LRF, face à dinâmica, existente em alguns instrumentos firmados, de necessidade de liquidação prévia das despesas para fins de liberação dos recursos correspondentes. Da mesma forma, também não foi considerada a insuficiência da COSIP (FR 150, inserida no grupo Outros Recursos Vinculados), no valor de R\$ 7,45 milhões, face ao ajuste de dedução da receita orçamentária efetuado ao final do exercício, no montante de R\$ 12,21 milhões, conforme exposto no subitem 2.4.9." (Grifo nosso).

A Coordenadoria registrou que foram contraídas despesas nos dois últimos quadrimestres do exercício sem a correspondente disponibilidade de caixa no valor de, pelo menos, R\$ 488,17 milhões, em evidente descumprimento ao art. 42 da LRF.

11. Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias

À P019, a Secretaria Geral de Controle Externo acentua que o Município não atingiu grande parte das metas previstas no Plano Plurianual para 2020 e apresentou, inclusive, resultados aquém dos índices de referência de 2017. Restaram evidenciados possíveis retrocessos quanto

aos resultados dos programas de governo e, em contraposição ao elevado dispêndio de recursos que concorreu para o vultoso desequilíbrio fiscal, revela-se a inobservância dos Princípios da Eficiência e da Eficácia. Em decorrência de tal fato, a SGCE sugere, adicionalmente às propostas de encaminhamento apresentadas pela CAD, a inclusão de 3 (três) recomendações.

Em conexão ao elevado dispêndio de recursos ocorreu a realização de despesas não prioritárias e a carência de recursos para atendimento de despesas prioritárias, em ofensa ao art. 55⁴⁴ da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020. Tal incongruência balizou o quesito 10 formulado pelo Exmo. Sr. Relator, nos seguintes termos:

“Ao analisar a execução orçamentária e financeira das despesas realizadas em 2020, foi constatada a realização de R\$ 35 milhões com despesas não prioritárias, tal como a construção e reforma de praças públicas (Função 15: Urbanismo; Programa 0319: Intervenções de Revitalização e Reestruturação Urbana; Ação 3015: Urbanização e Reurbanização de praças, áreas de lazer, logradouros, áreas e parques urbanos). Por outro lado, ao final do exercício financeiro de 2020, constatou-se a falta de recursos para despesas prioritárias, tal como aquelas relacionadas à folha de pagamento de pessoal de dezembro e ao décimo terceiro salário. Em face da necessidade de cumprimento da ordem de prioridade exigida pelo art. 55 da Lei nº 6.623/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020), solicita-se que seja esclarecido o motivo para a falta de recursos financeiros ocasionando a não quitação da integralidade das despesas de pessoal do exercício?”

À P086 a CAD noticia não terem sido apresentados esclarecimentos para o quesito transcrito. A Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento encaminhou o Ofício SMFP nº 36 (P042) no qual declara que, em consulta à Superintendência de Orçamento, foi informada que a decisão quanto à destinação dos recursos financeiros que dão suporte às despesas regularmente empenhadas no exercício, bem como as medidas para adequação do nível de empenho à programação de ingresso financeiros, ultrapassam a competência decisória da FP/SUBEX/SUPOR.

⁴⁴ Art. 55. A execução orçamentária de 2020 será baseada no fluxo de ingressos de recursos, devendo os Órgãos e Entidades do Poder Executivo obedecer dentro da programação financeira estabelecida, a ordem de prioridade a seguir:

I - despesas com pessoal, encargos sociais e outros benefícios a servidores;

II - dívida pública;

III - precatórios e sentenças judiciais;

IV - obrigações tributárias e contributivas;

V - concessionárias de serviços públicos; e

VI - compromissos decorrentes de contratos plurianuais cuja nota de autorização de despesa já tenha sido emitida, pelo seu valor integral, no ato da assinatura do respectivo contrato.

Como bem aponta a SGCE à P087, há que se frisar a reiteração da superestimativa da receita relativa ao último bimestre, que, em 2020, correspondeu à 20,99% da previsão total do exercício, o que compromete sobremaneira o atingimento das metas, além de infringir o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

12. Esclarecimentos prestados pelo Exmo. Sr. Vereador Jorge Miguel Felipe

Em razão do falecimento do então vice-Prefeito, Exmo. Sr. Fernando McDowell, o Exmo. Sr. Vereador Jorge Miguel Felipe, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores à época, assumiu interinamente o cargo do ex-Prefeito Marcelo Bezerra Crivella durante o período de 22/12/2020 até 31/12/2020.

Tendo em vista o narrado, em homenagem aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Relator concedeu prazo ao Exmo. Sr. Vereador para que apresentasse esclarecimentos quanto aos quesitos formulados à peça P068, bem como quanto aos pontos suscitados pelo Corpo Técnico às peças P016 e P019.

Em resposta, por meio da peça P080, o Exmo. Sr. Vereador proclama, com pertinência, a inexistência de nexos causais entre as imputações e a sua gestão, bem como solicita a declaração de ausência de sua responsabilidade quanto aos fatos e atos estranhos ao seu curto período no exercício do cargo de Prefeito desta Cidade.

13. Conclusão

Restou delimitada uma conjuntura de desequilíbrio financeiro e orçamentário que se repete desde o exercício de 2017: há déficit orçamentário reiterado; há insuficiência financeira crescente de enorme monta; há distorção nos valores projetados para as metas bimestrais de arrecadação, acarretando inefetivo controle da execução orçamentária; há a extrapolação do limite prudencial de despesas com pessoal, e do limite máximo de despesas com pessoal pelo Poder

Executivo, afóra a sistemática realização de despesas sem a devida execução orçamentária, que reflete em diferentes pontos das Contas do Município.

Tal cenário é vedado pelo Princípio do Equilíbrio, que se aplica à fase de planejamento, na elaboração do orçamento público, e também na execução do orçamento aprovado. A norma se densifica em diversos dispositivos legais e supralegais, dentre eles o art. 167, II da Carta Magna, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Cumpra aqui observar que o equilíbrio não se subsume à máxima de que receita e despesa devem ser equivalentes, e que o resultado sempre deve ser positivo. O equilíbrio formal encontra-se superado, e o que ponderamos aqui é a proporção das obrigações em relação à arrecadação do Município.

Nessa toada, tendo em vista que a insuficiência do exercício anterior concorre com as despesas orçamentárias fixadas para o atual exercício, em alinhamento com o que apregoa o art. 103 da Lei nº 4.320/64, a gravidade do desequilíbrio atesta-se com a constatação de que a insuficiência financeira do exercício de 2020 (R\$ 5,55 bilhões) corresponde a 17,7% da dotação inicial constante da LOA 2021.

Quando comparada à receita arrecadada em 2020, a insuficiência corresponde a aproximadamente 18,8% da receita arrecadada pelo Município (R\$ 29,49 bilhões).

Uma fatia muito grande, e que na verdade é bem maior, se considerarmos que temos uma divisão na Lei Orçamentária entre Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimentos nas Empresas Estatais, e que as receitas com destinação vinculada não poderiam ser utilizadas para compor as dívidas que não atendem ao objeto de sua vinculação, com arrimo no art. 8º, parágrafo único⁴⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁴⁵ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)
Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Consoante lições de Francisco Glauber Lima Mota, um dos indicadores a ser utilizado na avaliação da gestão, e que pode ser calculado com espeque no Balanço Financeiro, é o que resulta do percentual de despesas efetivadas que estão pendentes de pagamento: total da inscrição de restos a pagar dividido pelo total da despesa orçamentária. O autor expõe⁴⁶: “não há um número definido, mas pode ser **aceitável** um índice que revele um percentual **em torno de 5%**” (Grifo nosso).

Procedendo ao cálculo do indicador com esteio tão somente nas informações incluídas no Balanço Financeiro Consolidado que consta da Prestação de Contas (fls. 75 e 76 da P004), chegamos a **15,58%**, ou seja, o indicador ultrapassa o **triplo** do percentual considerado **aceitável**.

Assim como a insuficiência financeira, o déficit orçamentário conflita com o espírito da LRF e dissente do teor da Lei de Diretrizes Orçamentárias no que concerne ao equilíbrio preconcebido na forma do art. 4º, inciso I, alínea *a*⁴⁷, da LRF. Reflete inobservância da Lei Orçamentária Anual ou uma LOA que não traduz a realidade e demonstra a incoerência de um efetivo acompanhamento da execução orçamentária, o que contraria o teor dos arts. 9º, §§ 1º a 4º⁴⁸ da LRF, bem como os arts. 48, alínea *b*⁴⁹, 75⁵⁰, 76⁵¹ e 77⁵² da Lei nº 4.320/64.

⁴⁶ MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, 1ª Edição, Brasília, 2009, p. 569.

⁴⁷ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

⁴⁸ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

⁴⁹ Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos: (...)

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

⁵⁰ Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

⁵¹ Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

⁵² Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

A distorção na projeção das metas⁵³ bimestrais em muito colabora para o déficit na execução orçamentária. A discrepância entre a meta para o 6º bimestre e a efetiva arrecadação também ocorreu em 2017, 2018 e 2019, e a consequência é o transcurso de cinco bimestres em que a possibilidade de ter que aplicar o contingenciamento de despesas previsto no art 9º da LRF fica reduzida, o que gera descompasso entre as receitas arrecadadas e as despesas efetuadas. Mais uma vez causa estranheza a superestimativa de arrecadação para o último bimestre, correspondente a 20,99% da previsão total do exercício.

Enfatizamos que a limitação de empenho tem caráter obrigatório e deixar de expedir ato determinando-a nos casos e condições estabelecidos em lei, configura a infração administrativa prevista no art. 5º, III⁵⁴ da Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000).

Outrossim, a seriedade da conjuntura cinge-se não só à existência do desequilíbrio, mas remonta aos fatos que deram-lhe azo, que, por sua vez, também constituem ilegalidades. Todo o quadro é agravado pela realização de despesas sem a devida execução orçamentária.

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo (P004, fl. 18, nota de rodapé nº 7) evidencia a existência de obrigações financeiras no montante de R\$ 2,10 bilhão, decorrente 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. Dentre estas obrigações, a CAD aponta, à fl. 193 da P016, R\$ 2,03 bilhões em despesas incorridas que não transitaram pela execução orçamentária e não foram inscritas em restos a pagar. O valor representa 36,54% da insuficiência financeira e o seu empenhamento integral no presente exercício consumiria 6,49% da dotação inicial contida na LOA de 2021.

O registro dessas despesas no Anexo V do RGF - Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar, para além de não tornar as despesas legais, não impede que flutuem pelo orçamento, deixando de ser computadas para cálculo de indicadores, resultados e apuração

⁵³ 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.

⁵⁴ 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;

do cumprimento de limites, o que compromete, *a priori*, a avaliação da real situação referente ao endividamento.

Há, portanto, incompatibilidade com o teor das normas contidas no art. 167, I e II, e 48, II⁵⁵, da CRFB; nos arts. 15 e 16 da LRF, e nos arts. 35, II, e 60 da Lei nº 4.320/64, dentre outros possíveis, que demandariam maior tempo para a análise pormenorizada de cada uma das despesas sem execução orçamentária. Especificamente no que atine à competência para autorizar despesas, há ainda a ofensa à Separação dos Poderes, inserida no art. 2^o⁵⁶ da Lei Maior, e cláusula pétrea por força do art. 60, §4^o, II⁵⁷, da CRFB.

Sobre o art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/64, Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior⁵⁸ expõem que consideram despesas legalmente empenhadas aquelas que são ordenadas por agente legalmente investido na autoridade de empenhar; que tenham sido previamente empenhadas; que tenham sido previamente autorizadas no orçamento ou em créditos adicionais especiais e extraordinários; e que obedeceram ao processo de licitação ou tenham sido dispensadas ou inexigidas desta obrigação.

Não se trata de descumprimento formal de norma sem qualquer relevância, mas de uma prática que obscurece a contabilidade pública. A inexistência de empenho acarreta a não evidenciação de uma obrigação a pagar, que produziria uma redução no patrimônio líquido representada pela despesa orçamentária, e, por força do art. 36⁵⁹ da Lei nº 4.320/64, o empenho é condição para inscrição em restos a pagar. Ou seja, o não empenhamento produz efeitos em cascata que tornam a contabilidade do Município nebulosa.

Como bem esclarecem as ressalvas apostas nos Pareceres Prévios emitidos em 2017, 2018 e 2019 por esta Corte de Contas, as demonstrações contábeis apresentadas não refletem de forma fidedigna a realidade das contas do Município, pois diversos passivos não são

⁵⁵ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

⁵⁶ Art. 2^o São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁵⁷ Art. 60. § 4^o Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

III - a separação dos Poderes;

⁵⁸ JÚNIOR, José Teixeira Machado; e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 33 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, IBAM, 2010, p. 82.

⁵⁹ 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.

contabilizados no momento em que ocorrem, em contrariedade aos Princípios da Transparência e da Publicidade (arts. 5º, XXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal; e art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal), o que alija os cidadãos cariocas da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

Sobre o tema, segue enunciado de jurisprudência do TCU:

“A assunção de dívida com fornecedores originária de despesas não registradas na contabilidade indica que essas foram realizadas sem prévio empenho e não observaram o princípio contábil da competência, o que viola o art. 42 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os artigos 35, 60, 88 e 90 da Lei 4.320/1964.” (Acórdão 11461/2011 da Segunda Câmara, Relator José Jorge, Sessão em 29/11/2011).

Em paralelo, da análise do Balanço Patrimonial Consolidado extrai-se um aumento de 15,82% no passivo total em relação a 2019 (de R\$ 70,41 bilhões para R\$81,55 bilhões em 2020).

Todo o quadro fático se opõe à própria essência da Lei de Responsabilidade Fiscal, exposta por meio do seu 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.”

Recordamos que na exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal consta como objetivo a construção de compromisso em favor de um regime capaz de assegurar o **equilíbrio intertemporal das contas públicas e a estabilidade fiscal intergeracional**, o primeiro entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável⁶⁰.

⁶⁰ Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999.

O equilíbrio intertemporal é corporificado por diversas normas, dentre elas a inserida no art. 42 da LRF, que veda a contração de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato se não houver a correspondente disponibilidade de caixa.

Como bem anotou o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Relator (P024), mesmo diante da conjuntura da pandemia a receita corrente líquida passou por aumento real de 0,37%; a arrecadação da receita total teve acréscimo nominal de R\$ 740 milhões; houve sutil redução dos gastos em ações e serviços públicos de saúde, ainda que computada a necessidade de ações extraordinárias para enfrentamento da Covid-19. Ocorreu, ainda, “alívio fiscal” proveniente dos repasses federais extraordinários e da suspensão do pagamento de dívidas e precatórios.

Apesar do contexto, pelo quarto ano consecutivo, a realização da despesa superou o valor arrecado, resultando em um déficit orçamentário de R\$ 994 milhões em 2020, com um acumulado de R\$ 3,84 bilhões no período do mandato. Ao final do exercício, excluindo-se as despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia do Covid-19, não havia disponibilidades financeiras suficientes para a satisfação das obrigações contraídas, não foi apresentado qualquer plano de ação para atendimento à determinação D1 contida no Parecer Prévio do exercício de 2019, nem foram apresentadas justificativas para o fato.

Reforçamos que o tema foi objeto de alerta no Parecer Prévio de 2019, *verbis*:

“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”

Assim, as condutas aqui descritas não só ensejam a rejeição das contas, como caracterizam, em tese, o crime de responsabilidade previsto no art. 1º, V do Decreto-Lei nº 201/67, que dispõe: “São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal (sic), sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (...) V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

Por indispensável, sublinhamos que todas as irregularidades aqui arroladas constituem infrações às boas práticas e às normas atinentes às finanças públicas. O emprego de indicadores de gestão tem por propósito revelar não só a infringência às normas, mas a gravidade e a potencialidade danosa das consequências geradas pelo cometimento das infrações, pois apesar de haver diferença no que tange à instituição que julga e ao caráter político do julgamento, tanto as contas de gestão como as contas de governo passam pelo crivo das normas que guardam as finanças públicas.

Diante do exposto, com fulcro no art. 29 da Lei Municipal nº 289/1981, combinado com o art. 188, III, da Deliberação TCMRJ nº 266/2019, opinamos:

(1) Pela emissão de parecer prévio pela **rejeição** das Contas de Governo concernentes ao Exercício de 2020, apresentadas pelo Senhor Marcelo Bezerra Crivella, em razão das irregularidades relativas às normas que regem as finanças públicas:

- Contração de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem a correspondente disponibilidade de caixa, em afronta ao teor do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo alcançou 56,24% da Receita Corrente Líquida apurada no período, não atendendo, assim, ao limite máximo de 54% disposto no art. 20, inciso III, alínea *b*, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Déficit na execução orçamentária de R\$ 1,25 bilhão, em afronta ao Princípio do Equilíbrio Orçamentário; aos arts. 1º, §1º, e 9º, §§1º ao 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ao art. 48 da Lei nº 4.320/64; e ao art. 167, inciso II, da Carta Magna;
- Insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 5,55 bilhões, em desacordo com o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Realização de despesas sem a devida execução orçamentária, violando os arts. 2º, 48, II, 60, §4º, III, e 167, I e II, da Constituição Federal; os arts. 35, II, e 60 da Lei nº 4.320/64; o art. 114 do RGCAF; os arts. 15 e 16, §1º, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e o Princípio da Transparência Orçamentária;
- Aplicação dos recursos vinculados do Fundeb em ações que **não** são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, em

ofensa ao prescrito no art. 21, *caput*, da Lei Federal nº 11.494/2007 combinado com o art. 70, *caput* e I a VIII, da Lei Federal nº 9.394/1996; e no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Reiterada inclusão de despesas indevidas para fins de cálculo do mínimo aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, em infringência aos arts. 70 e 72 da Lei Federal nº 9.394/1996;
- Distorção e não cumprimento das metas bimestrais de arrecadação, em descompasso com o art. 13 combinado com os arts. 9º e 12, *caput*⁶¹, da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 48, *b*, da Lei nº 4.320/64;
- Inobservância da prioridade estabelecida no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - Lei nº 6.623/2019;
- Inexistência de adoção de medidas destinadas a retomar o equilíbrio financeiro e atuarial do Funprevi, resultando em agravamento da situação deficitária do Fundo, e inobservância do prazo para implementação das medidas exigidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, da Lei nº 9.717/98 e da Portaria NPS 204;
- Ausência de recomposição financeira dos valores subtraídos das contas vinculadas a fundos que sofreram sequestros judiciais e de regularização orçamentária do valor de R\$ 390,46 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município;
- Não pagamento do décimo-terceiro salário dos servidores municipais, em transgressão ao art. 177, IV, da LOMRJ.

(2) Pela incorporação das determinações, recomendações e alertas sugeridos pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, que constam da peça P086, fls. 34-42, bem como das 3 (três) recomendações adicionais propostas pela Secretaria Geral de Controle Externo, às peças P019 e P087, ressaltando a imprescindibilidade da confluência de esforços no sentido de acolher o proposto, uma vez que, conforme apurado pela CAD, (fls. 207-234 da P016) das 30 determinações e 5 recomendações previstas no Parecer Prévio de 2019, apenas 5 determinações foram integralmente atendidas, e 8 determinações tiveram partes de seus itens atendidos;

⁶¹ 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.

(3) Pela expedição de ofício ao Ministério Público, com fulcro no art. 60, inciso X⁶², do Regimento Interno desta Corte de Contas, para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis no âmbito das suas atribuições.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 30 de julho de 2021.

Carlos Henrique Amorim Costa
Procurador-Chefe

⁶² Art. 60. Compete ao Procurador-Chefe: (...)

X – comunicar ao Ministério Público qualquer crime de que vier a ter notícia em razão de seu ofício, podendo, extrair cópias dos autos para esse fim;