

## DECLARAÇÃO DE VOTO - BMC

**Natureza:** Prestação de Contas de Governo

**Sumário:** PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO 2020. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AGRAVAMENTO DA SITUAÇÃO FISCAL. INSUFICIÊNCIA DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE R\$ 5,55 BILHÕES. AUSÊNCIA DE PLANOS DE RECUPERAÇÃO. DESPESAS SEM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM DESCUMPRIMENTO AO ART. 60 DA LEI 4.320/1964. DESCUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS PREVIDENCIÁRIAS. AUSÊNCIA DE MEDIDAS ESTRUTURANTES PARA COMBATER O DÉFICIT DO FUNPREVI. DESCUMPRIMENTO DO ART. 177, IV, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO (13º SALÁRIO). DESCUMPRIMENTO DO LIMITE COM DESPESA DE PESSOAL. PREVISÃO DA RECEITA SUPERESTIMADA. DESCUMPRIMENTO DO ART. 55 DA LEI Nº 6.623/2019 (LDO/2020). APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB EM DESPESAS NÃO ENQUADRADAS COMO MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. DESCUMPRIMENTO REITERADO DE DETERMINAÇÕES DO TCMRJ. PARECER PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS DO SENHOR JORGE MIGUEL FELIPPE. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO DO SENHOR MARCELO BEZERRA CRIVELLA. ALERTAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

### 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Senhor Presidente, Senhor Relator, Senhores Conselheiros e Senhor Procurador-Chefe, em cumprimento ao art. 29 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, bem como ao art. 1º, I, c/c art. 184 do Regimento Interno desta Corte de Contas, apresento a minha declaração de voto sobre as Contas de Governo do Poder Executivo do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2020.

Preliminarmente, registro minha satisfação em participar pela primeira vez de um julgado de tamanha relevância para esta Corte de Contas.

Neste particular, quanto ao instituto da prestação da contas, é oportuno destacar os apontamentos proferidos pelo Exmo. Sr. Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes ao relatar as Contas de Governo referentes ao exercício de 2018. *In verbis*:

A importância da *accountability* se impõe na medida em que possibilita "meios democráticos de monitorar e controlar a conduta dos governantes, por prevenir concentrações de poder e por aumentar a capacidade de aprendizado e a efetividade da administração pública, mormente quando sabemos que o Brasil é uma "democracia delegativa", isto é, embora disponha dos instrumentos próprios das democracias plenas, utiliza-se de forma parcial, na medida da pouca cobrança da sociedade em relação aos seus representantes e governantes, pois os cidadãos, ao elegê-los, outorgam-lhes plenos poderes de representação sem, no entanto, exigir-lhes as necessárias prestações de contas, gerando um verdadeiro "déficit de *accountability*", conforme ensinamentos de Bovens, citado pelo Professor Arlindo Rocha.

De início, cumprimento o eminente Relator, Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira, o ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria Especial, Dr. Carlos Henrique Amorim Costa, bem como a equipe da Secretaria Geral de Controle Externo, da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento e demais unidades desta Corte de Contas, pela qualidade e percuciência do trabalho realizado no exame das Contas do Exercício de 2020.

Destaca-se a riqueza do presente Relatório e do projeto de Parecer Prévio proferido, que abordam detalhadamente os aspectos relevantes da gestão, sem desconsiderar as peculiaridades do ano mais atípico da história recente, em face dos impactos significativos da pandemia da Covid-19, inclusive com reflexos no arcabouço normativo nacional das finanças públicas e na economia.

Adicionalmente, é importante registrar o cuidado do eminente Relator com os aspectos visual e didático do Parecer, com a inclusão de gráficos, tabelas e figuras bem elaborados, facilitando, ainda mais, a percepção pela sociedade da situação em que se encontram as finanças da Cidade. Com isso, torna-se o presente feito um verdadeiro

instrumento de transparência conforme preconizado no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF<sup>1</sup>.

## 2. CONCLUSÃO

Após esta breve introdução e, considerando que os pontos relevantes foram exaustivamente abordados pelo Corpo Instrutivo, no Parecer da Procuradoria Especial e no Voto do Exmo. Sr. Relator, destaca-se, a seguir, os principais aspectos balizadores do desfecho do Voto.

Com efeito, no tocante às razões de decidir apresentadas pelo Exmo. Sr. Relator na proposta de Parecer Prévio, a ausência de medidas estruturantes e sistêmicas pelo comando do Poder Executivo Municipal contribuiu decisivamente para o desprovimento financeiro apresentando no fim do mandato na ordem de R\$5,55 bilhões, que equivale, conforme bem enfatizado no Relatório, a 45% da receita tributária arrecadada ou 6,14 folhas de pagamento do Poder Executivo do exercício.

Ademais, tornando-se mais gravosa a situação, cumpre registrar a inércia do Poder Executivo Municipal quanto à observância dos diversos alertas e determinações emitidos no âmbito desta Corte de Contas, desde o ano de 2017, uma vez que foi verificado o não cumprimento da regra prevista no art. 42 da LRF<sup>2</sup>.

Por conseguinte, note-se que, além de não efetivar o pagamento dos fornecedores na totalidade, ainda faltaram recursos para o adimplemento de despesas prioritárias com o 13º salário, infringindo, assim, o prazo previsto no art. 177, IV, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro<sup>3</sup>, o qual determina o seu pagamento até o dia 20 de dezembro de cada ano.

---

<sup>1</sup> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

<sup>2</sup> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

<sup>3</sup> Art. 177. São assegurados aos servidores públicos do Município:

[...]

Nesse diapasão, é oportuno destacar que, nos quatro anos de mandato, as despesas realizadas superaram as receitas arrecadadas, ferindo assim a Lei Complementar nº 101/2000, que exige do gestor, em cumprimento ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal, fixado no § 1º do art. 1º da LRF<sup>4</sup>, a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Impende ressaltar, ainda, quanto à avaliação da atuação governamental, que o Relatório revela a repetição de práticas irregulares, tais como, a realização sistemática de despesa sem prévio empenho, bem como o artifício fiscal de superestimar a receita do último bimestre, impossibilitando a detecção de implementos de contingenciamentos orçamentários e financeiros necessários ao equilíbrio das contas públicas, contrariando, assim, respectivamente, o art. 60 da Lei nº 4.320/64<sup>5</sup> e o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>6</sup>.

Por fim, cabe registrar a ausência de ações contundentes para reduzir os gastos com pessoal e previdenciários, inclusive, quanto ao não cumprimento do prazo para majoração das alíquotas do RPPS fixado pela Portaria nº 1.348/2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, mesmo com o elevado déficit financeiro e atuarial previdenciário verificado no exercício e a extrapolação do limite com despesa de pessoal fixado pela LRF.

Diante dessas considerações, manifesto concordância com o exame e as conclusões do eminente Relator, Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira,

---

IV - décimo-terceiro salário, com base na remuneração integral ou no valor dos proventos da aposentadoria, relativamente ao mês de dezembro, pago até o dia 20 de dezembro do respectivo ano;

<sup>4</sup> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 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.

<sup>5</sup> Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

<sup>6</sup> 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

anuindo também quanto ao encaminhamento de todos os alertas, determinações, recomendações e oportunidades de melhoria lançadas. Além disso, parabeno Sua Excelência, bem como a equipe técnica que compôs o grupo de trabalho para assessoramento das contas de governo, a Secretaria Geral de Controle Externo, a Cordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento e demais unidades do Tribunal envolvidas no exame, pela qualidade do trabalho apresentado a esta Corte de Contas, que ora aprecia a minuta do Parecer Prévio submetido à deliberação.

Adicionalmente, em face das novas regras fiscais recentemente implementadas, sugere-se a inclusão dos seguintes alertas:

#### **I. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021 – Poupança Corrente**

Com o advento da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, foi introduzido o art. 167-A na Constituição Federal, instituindo nova regra fiscal, que incentiva medidas de controle de gastos, especialmente de pessoal para os Estados e Municípios.

Com efeito, o *caput* do referido artigo estabelece que, ao se apurar, no período de 12 (doze) meses, valor superior a 95% (noventa e cinco por cento) da relação entre despesas correntes e receitas correntes, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar, como mecanismo de ajuste fiscal, as vedações dispostas nos incisos I ao X, conforme texto a seguir transcrito:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;  
 IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:  
 a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;  
 b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;  
 c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e  
 d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;  
 V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;  
 VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;  
 VII - criação de despesa obrigatória;  
 VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;  
 IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;  
 X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.  
 § 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.  
 § 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.  
 § 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando:  
 I - rejeitado pelo Poder Legislativo;  
 II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou  
 III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.  
 § 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente.  
 § 5º As disposições de que trata este artigo:  
 I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário;  
 II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.  
 § 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada:  
 I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;  
 II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações

ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

Importante ressaltar que, embora a adoção dos mecanismos de ajuste seja facultativa, até que todas as medidas previstas nos incisos I ao X do art. 167-A, da CRFB/88 sejam adotadas por todos os Poderes e órgãos, serão vedadas ao ente da Federação que se encontrar nessa situação, conforme preconizado no § 6º do referido artigo, a concessão de garantias por qualquer outro ente e a tomada de operações de crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

Em face do exposto, considerando o impacto das restrições em caso de inobservância do limite fixado no art. 167-A da Constituição Federal, propõe-se a inclusão do seguinte Alerta:

- **“Que o Poder Executivo promova um maior controle dos gastos correntes, de forma a evitar a necessidade de adoção das medidas de ajuste fiscal previstas no art. 167-A da Constituição Federal e de possível aplicação das restrições previstas no respectivo dispositivo caso a relação entre despesas correntes e receitas correntes supere 95% (noventa e cinco por cento).”**

## II. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021 – Avaliação de Políticas Públicas e a Geração de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

Outra inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 109/2021 foi a inclusão da obrigatoriedade de avaliação das políticas públicas pelos órgãos e entidades da administração pública, inclusive com a necessidade de divulgação dos resultados alcançados conforme previsto no §6º do art. 37 da Constituição Federal, in verbis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Nesta seara, muitas vezes, o gestor público, no anseio de promover políticas públicas demandadas pelos munícipes, assume despesas não suportadas pela capacidade de geração de caixa do ente, gerando desequilíbrios financeiros, como os existentes nesta Cidade.

Sobre o tema, a Lei de Responsabilidade Fiscal reservou farto regramento visando evitar que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental e a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado afetem o cumprimento das metas fiscais e provoquem desequilíbrio financeiro, assim dispendo:

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.

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

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Ademais, cabe ressaltar que a Lei Complementar nº 173/2020<sup>7</sup>, em contrapartida aos benefícios concedidos aos demais entes pelo Governo Federal para enfrentamento da pandemia, vedou a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado até 31/12/2021, conforme segue:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

(...)

§ 2º O disposto no inciso VII docaputnãõ se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

Em face do exposto, considerando o estado de desequilíbrio financeiro em que se encontram as contas da Cidade e a necessidade de aprimoramento das políticas públicas e

<sup>7</sup> Estabeleceu o programa federativo de enfrentamento a pandemia, proporcionando a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e os demais entes; a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e a entrega de R\$ 60 bilhões de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, para enfrentamento ao Coronavírus.

do cumprimento das regras fixadas na Lei de Responsabilidade Fical e na Lei Complementar nº 173/2020, propõe-se a inclusão do seguinte Alerta:

**“Que o Poder Executivo promova a avaliação de suas políticas públicas e divulgue os resultados alcançados, conforme previsto no § 16 do art. 37 da Constituição Federal, atentando para a restrição quanto à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista na Lei Complementar nº 173/2020, com observância às exigências fixadas nos art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”**

Rio de Janeiro,        de        de 2021.

**Bruno Maia de Carvalho**  
**Conselheiro-Relator**