



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO DICLER
FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

Natureza: Prestação de Contas de Governo

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2019. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AGRAVAMENTO DA SITUAÇÃO FISCAL. INSUFICIÊNCIA DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS DE 4,24 BILHÕES. DESPESAS NÃO CONTABILIZADAS. DISTORÇÕES NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS. DESPESAS SEM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE PLANOS DE RECUPERAÇÃO. DESCUMPRIMENTO REITERADO DE DETERMINAÇÕES DO TCMRJ. DOLO GENÉRICO. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO. ALERTAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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

Preliminarmente, esclareço que atuo no feito por força do que dispõe o art. 51, inciso I, alínea b, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Deliberação TCMRJ 266, de 28/5/2019)¹. Tal dispositivo regulamenta o exercício das competências próprias do Conselheiro-Substituto para substituir os Conselheiros em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal. Dessa forma, atuo em substituição ao Excelentíssimo Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, em decorrência de convocação realizada pelo Exmº Sr. Presidente Thiers Vianna Montebello, na 14ª Sessão Ordinária à Distância, realizada em 29/07/2020.

Diante da relevância e complexidade do tema ora analisado, é importante enaltecer o trabalho de elevada qualidade dos servidores desta egrégia Corte de Contas, lotados na CAD (Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento), na elaboração do minucioso Relatório

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

I – mediante convocação do Presidente do Tribunal: [...].

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



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

Técnico da análise das Contas do Exmo. Sr. Prefeito, sob as óticas orçamentária, financeira e patrimonial, referentes ao exercício de 2019.

Igualmente dignos de elogios são as ponderações trazidas aos autos pela SGCE (Secretaria Geral de Controle Externo), com a apreciação das informações contidas no Relatório de Acompanhamento e Avaliação do Plano Plurianual – PPA, em continuidade ao trabalho iniciado no ano passado, quando da avaliação das contas do exercício de 2018.

Da mesma forma, o enriquecedor Parecer do Procurador-Chefe, Dr. Carlos Henrique Amorim Costa aprofunda a análise das Contas dessa municipalidade.

Também parabeno o eminente Relator, Excelentíssimo Conselheiro Luiz Antônio Guaraná, pelo brilhante voto e os demais colegas Conselheiros pelas importantes colaborações trazidas.

Seria inoportuno e desgastante repetir os pontos de análise sobre as diversas leis de finanças públicas pelo atual governo municipal, uma vez que já foi cristalinamente abordado no Relatório da CAD, no parecer da Procuradoria Especial e no voto do relator. Por isso, passo direto a alguns pontos de grande relevo na avaliação das contas do Chefe do Poder Executivo de 2019, destacando, principalmente, o **agravamento da situação fiscal-financeira, o desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e a não observância às determinações exaradas por esta Corte de Contas** nos processos de contas do Chefe do Poder Executivo dos anos precedentes.

2. PIORA SISTEMÁTICA DA SITUAÇÃO FISCAL

a. Evolução da insuficiência financeira

Conforme detalhadamente abordado no item 9.4 do Relatório da CAD (peça 020), por meio da análise do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF), constante do subitem 2.2.7 da Prestação de Contas, e ajustado com informações obtidas na auditoria realizada pela CAD, **chegou-se a uma insuficiência financeira no Município na ordem de R\$ 4,01 bilhões ao final do exercício de 2019.**

Todavia, ainda de acordo com o relatório da Coordenadoria (pág. 19 da peça 020), **essa cifra deve ser acrescida de R\$ 104,60 milhões**, com base no RAG nº 002/2019², que apurou despesas da Administração Direta referentes ao exercício de 2016 e não evidenciadas no patrimônio do Município, cujo lançamento contábil se deu apenas em 2020.

² Auditoria da CGM visando complementar os trabalhos que resultaram nos RAG's n.º 10/2017 e n.º 16/2017. Essa auditoria verificou ainda documentos da SMS e da SMUIH que, na época da elaboração dos RAG's n.º 10/2017 e n.º 16/2017, não foram analisados por inconsistências ou entrega fora do prazo.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

A CAD também considerou, para fins da correta aferição da insuficiência financeira, conforme já apontado no subitem 8.11.1 de seu relatório, o montante de R\$ 126,40 milhões referentes a precatórios não quitados. Muito embora tenham sido evidenciados no Passivo Circulante da Administração Direta, esses valores não foram considerados pela CGM na elaboração do anexo 5 do RGF, por não terem sido empenhados, em descumprimento do disposto no art. 100 da CF. Portanto, ratifica-se o exposto pela CAD, “uma vez que tais valores podem ser entendidos como despesas incorridas, tomando-se por critério o não adimplemento no prazo legal, justifica-se o cômputo dos mesmos para fins de apuração da insuficiência financeira do Poder Executivo no exercício de 2019”.

Dessa forma, a insuficiência financeira do Poder Executivo apurada no relatório técnico ao final do exercício de 2019 chegou a R\$ 4,24 bilhões.

Contudo, esse valor ainda pode ser maior. Para entender essa afirmação, faz-se necessário analisar o escopo do RAG n° 002/2019: (1) complementar os trabalhos dos RAG's n.º 10/2017 e n.º 16/2017, avaliando os documentos encaminhados pela SMS e pela SMUIH que, na época da elaboração dos respectivos RAG's, não foram analisados por inconsistências ou por entrega fora do prazo; (2) identificar o valor dos reajustes de contratos de obras e serviços de engenharia não conhecidos, calculados pelos Órgãos e Entidades da PCRJ.

A CGM, com base nos levantamentos realizados, contabilizou somente os valores que possuíam documentação suporte ou eram decorrentes de dívidas com reajustes. Portanto, existia um passivo informado pelos gestores, no montante de R\$ 442.6 milhões, que não havia sido contabilizado.

Importante ressaltar que a existência desse passivo oculto, relacionado a despesas não mapeadas, já havia sido alertada na declaração de voto do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni no processo das Contas do exercício de 2018, destacado a seguir.

Entretanto, a situação é ainda mais séria porque ainda há dívidas contraídas que não passaram pela execução orçamentária e sequer foram evidenciadas no Passivo do Balanço Patrimonial. Esses passivos têm o valor de R\$ 440 milhões conforme discussão que segue.

À época da elaboração do RAG n.º 16/2017, a CGM solicitou aos Órgãos e Entidades da Prefeitura que informassem despesas incorridas (com serviços prestados, materiais fornecidos e reajustes devidos) não inscritas em Restos a Pagar e que não tivessem sido consideradas no RAG n.º 10/2017 (anterior). As informações deveriam ser fornecidas em uma planilha eletrônica, sendo acompanhada de documentação de suporte (notas fiscais, faturas, etc). Segundo a CGM, **diversos órgãos informaram um total de R\$ 643,43 milhões, mas não encaminharam ou encaminharam fora do prazo a documentação de suporte. Assim, a CGM optou por contabilizar, do valor total informado, somente R\$ 200,80 milhões**, referente à parcela devida à título de reajustes, mesmo sem documentação de suporte, por

entender que, dessa forma, **estaria sendo prudente** e estaria atendendo ao Voto nº 119/2017 (040/002224/2016), de minha lavra.

Os problemas de ordem interna do Poder Executivo, como os evidenciados pela CGM entre ela e demais órgãos e entidades da Administração, não podem ser justificativas para uma interpretação equivocada do Princípio Contábil da Prudência. **Os valores informados pelos gestores possuem presunção de veracidade.** Assim, mesmo que tenha havido a falta de envio de alguma documentação de suporte ou o atraso na sua entrega conforme exigência da CGM, as declarações dos agentes públicos serão consideradas por esta Corte para fins de cálculo da situação fiscal da Cidade do Rio de Janeiro **exatamente por prudência.** [...]

Portanto, com base na presunção de veracidade atribuída às ações dos agentes públicos e no Princípio Contábil da Prudência, **as despesas incorridas que não estão no Balanço Patrimonial e que não passaram pelo orçamento somam R\$ 442,63 milhões** conforme “Levantamento de Dívidas – Complementar ao Relatório CGM n.º 10/2017”. **Destacam-se as dívidas informadas pelos gestores da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), de R\$ 291,80 milhões, e da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (SMUIH), de R\$ 152,93 milhões.**

Somando-se, ao valor anteriormente calculado de insuficiência financeira de R\$ 2,8 bilhões, a quantia de R\$ 442,63 milhões de dívidas não contabilizadas no Balanço e não executadas orçamentariamente, chega-se ao valor total de insuficiência financeira da Cidade do Rio de Janeiro de R\$ 3,25 bilhões. A situação é bastante grave.

Ocorre que, ao se analisar o RAG n.º 002/2019, **dos R\$ 276,95 milhões** informados pelos gestores da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), à época do RAG n.º 16/2017, **foram confirmados R\$ 97,87 milhões com documentação suporte e acrescidos mais R\$ 5,13 milhões de despesas não informadas anteriormente, também com documentação suporte, totalizando R\$ 103 milhões que foram devidamente contabilizados.** No entanto, a diferença entre o valor informado em 2017 e esse confirmado agora no RAG n.º 002/2019, no montante de **R\$ 179 milhões, ainda pode configurar uma dívida da SMS** para a qual continua pendente documentação comprobatória. Isso porque não há confirmação expressa de que os valores anteriormente enviados foram pagos ou não são devidos.

Deve-se avaliar se os valores sequestrados das contas municipais para pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços (R\$ 390.464.584,45) guardam relação com essas dívidas cuja execução orçamentária pende de regularização.

Ao se avaliar as informações relacionadas à Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação (SMUIH), observa-se **uma alteração extremamente relevante e preocupante dos valores até então conhecidos.** O valor que havia sido informado à CGM, sem documentação suporte, à época do RAG n.º 16/2017, era **R\$ 152,93 milhões.** Todavia, a partir da análise realizada no curso da Auditoria Geral n.º 002/2019, tomando por base a



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

planilha encaminhada, em 01/12/2017, pela SMUIH, **apurou-se uma despesa não informada nas auditorias anteriores de R\$ 1,022 bilhão.**

Algumas considerações se fazem pertinentes sobre o trabalho realizado pela CGM. Em primeiro lugar, **o RAG 002/2019 se baseou na planilha “Retificação – Relatório de Despesas compromissadas em exercícios anteriores a 2017 pendentes de pagamento”, disponibilizada em 01/12/2017**, que faz parte de mídia digital autuada no processo 02/511.629/2017. **Ou seja, não se buscou nem se analisou nenhum outro documento.** Assim, confrontou-se apenas os dados dessa planilha com as informações dos RAGs 10/2017 e 16/2017, com o intuito de verificar se os valores declarados já haviam sido fornecidos anteriormente.

Em segundo lugar, a CGM ressaltou limitações para se comparar as bases, uma vez que alguns dados utilizados para se identificar possíveis duplicidades de informação se encontravam fornecidos com erros, incompletos ou de forma não analítica (por exemplo: número do empenho sem a indicação do ano ou vazio; campo nota fiscal preenchido com “diversas notas”). **Assim, por prudência, a CGM considerou como despesas diferentes.** Essa divergência, dentre outras, pode ser uma das razões para a diferença acentuada entre o valor informado anteriormente (R\$ 152,93 milhões) e o apurado agora (R\$ 1,022 bilhão).

No entanto, devido ao fato de essas informações NÃO possuírem documentação suporte, as mesmas NÃO foram lançadas no passivo da PCRJ. Constata-se uma desconformidade em relação ao aspecto contábil.

Muito embora a razão para a não contabilização desse valor apurado tenha por base outro princípio contábil, o da fidedignidade da informação, considerando que a quantia apresentada, caso confirmada, tem a magnitude de piorar ainda mais a situação fiscal do Município, **torna-se imperioso buscar a verdade material acerca dessas possíveis dívidas, utilizando-se de auditorias *in loco* para identificar documentos e processos que confirmam legitimidade e fidedignidade contábil aos valores informados pelos gestores.**

Voltando agora ao passivo já contabilizado, de **R\$ 4,24 bilhões**, percebe-se que essa dívida **denota certo descontrole das finanças públicas**, uma vez que a insuficiência apontada corresponde a 12,91% da dotação do Município para o exercício de 2020 (R\$ 32,82 bilhões). Ao se avaliar a evolução da insuficiência ao longo dos últimos exercícios, a despeito dos Alertas emitidos por esta Corte de Contas, constata-se uma perigosa evolução, conforme quadro contido no Parecer do Procurador-Chefe, constante da pág. 20 da peça 040, reproduzido a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

Exercício	Alertas	Resultado financeiro ³⁴
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, tendo em vista a possível insuficiência de disponibilidades financeiras da ordem de 2,3 bilhões, apresentada em 2017. 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	-----	Insuficiência financeira no valor de R\$ 4,24 bilhões.

Por fim, porém não menos importante, **cabe ressaltar que o expressivo cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, apurado nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, poderá resultar no descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do atual mandato.**

b. Déficit orçamentário e a reincidência de despesas fora do orçamento

Um dos fatores que contribuíram para a insuficiência financeira em 2019 foi o déficit orçamentário de R\$ 1,25 bilhão, conforme ressalta a CAD no item 9.2.2 de sua análise das contas:

Foi observado um déficit na execução orçamentária de R\$ 1,25 bilhão, resultado da diferença entre a Receita Arrecadada e a Despesa Executada. No entanto, o déficit orçamentário foi influenciado pela utilização de superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior, conforme previsto no art. 43 da Lei Federal n.º 4.320/1964 e no inciso I do art. 112 da Lei n.º 207/1980, no valor de R\$ 451,11 milhões.

Logo, excluindo-se do cálculo as despesas executadas com os recursos do superávit financeiro apurado no exercício de 2018 (R\$ 451,11 milhões), o resultado orçamentário mantém-se deficitário em R\$ 798,15 milhões [...]

Dessa forma, constata-se **que as despesas executadas à conta de recursos com previsão de arrecadação em 2019 superaram em R\$ 798,15 milhões o montante efetivamente arrecadado**, situação que contribuiu para a insuficiência financeira [...] (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

Não obstante os valores apresentados, torna-se relevante avaliar a situação orçamentária além das demonstrações oficiais da Prefeitura. **A ocorrência de despesas sem execução orçamentária** altera o resultado orçamentário real. Destaca a CAD em seu relatório:

A existência de despesas sem a devida execução orçamentária, ainda que não afete a apuração do resultado orçamentário nos termos dispostos nos normativos da STN, acaba por prejudicar a leitura desta importante demonstração como uma das formas de aferição da gestão fiscal levada a cabo pelo Município, uma vez que não está evidenciada a totalidade das despesas efetivamente incorridas pelo ente no exercício.

No exercício de 2018, por exemplo, o confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas executadas (não consideradas as provenientes de superavit financeiro de exercícios anteriores) resultou em um superavit orçamentário de R\$ 160,22 milhões. No entanto, no mesmo exercício o Município incorreu em despesas sem execução orçamentária no montante de R\$ 494,17 milhões (conforme apurado às fls. 763 do processo n.º 40/000.574/2019 – Contas de Governo/2018), superior, portanto, ao superávit evidenciado em seu Balanço Orçamentário.

Na declaração de voto de minha lavra, por ocasião das contas de governo referentes ao exercício de 2018, constou que:

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

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

a) A Administração Pública é pautada pelo princípio da legalidade, sendo assim, a realização de despesas sem prévio empenho consiste em infringência às normas de Direito Financeiro.

b) A partir do momento que o fornecedor constantemente não recebe a contrapartida pelos serviços prestados e/ou materiais fornecidos ao Município do Rio de Janeiro, as despesas gradativamente podem se tornar antieconômicas, pois os preços tendem a aumentar em decorrência do risco de não receber o pagamento.

c) A despesa que não passa pelo processo orçamentário não é empenhada, não é liquidada e, conseqüentemente, não é paga. Isso faz com que o superávit financeiro (art. 43, § 2º da Lei 4.320/1964)³, uma das fontes para abertura de créditos adicionais (art. 43, § 1º, inciso I da Lei 4.320/1964)⁴, não represente a realidade do ente.

d) Se uma despesa incorrida não se submete ao processo orçamentário, então não haverá empenho e, ao final do exercício financeiro, ela não poderá ser inscrita em restos a pagar (art. 36 da Lei 4.320/1964)⁵.

³ Art. 43, §2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conjugando-se ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

⁴ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, deste que não comprometidos;
I – o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [...].

⁵ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

Consequentemente, o valor da dívida fluante do ente (art. 92, inciso I, da Lei 4.320/1964)⁶ não estará em consonância com a realidade.

e) A Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme dispõe o art. 4º da Lei 4.320/1964⁷, deve obedecer o princípio da universalidade e compreender todas as despesas dos órgãos do Município e da administração centralizada. Tal princípio é reforçado pelo art. 6º da Lei 4.320/1964 ao dispor que todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Ou seja, a LOA é resultado de um processo de planejamento iniciado pelo Poder Executivo e finalizado pelo Poder Legislativo que fixa despesas e prevê receitas para um determinado exercício. Quando ocorrem despesas sem prévio empenho, o planejamento acaba sendo descumprido.

A ocorrência de despesas sem a execução orçamentária, observada em 2018 e nos exercícios anteriores, também se repetiu em 2019. O não empenhamento de R\$ 126,40 milhões necessários para o pagamento dos precatórios, cujos vencimentos se deram em 31/12/2019 (extraídos até 01/07/2018), é um exemplo de despesa que deveria e não transitou pelo orçamento. Outro exemplo, conforme bem apontado nos autos, diz respeito aos valores sequestrados das contas municipais para pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços, no valor de R\$ 390.464.584,45.

Dessa forma, **considerando o crescente saldo de obrigações provenientes de despesas incorridas sem o devido processo orçamentário, atualmente na ordem de R\$ 1,81 bilhão** (considerada a apuração do RAG n.º 002/2019 e os precatórios não quitados), dentre os quais administração direta responde por R\$ 1,55 bilhão, **há que se concordar com o posicionamento da douta Procuradoria Especial e do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, ao considerar que as demonstrações contábeis apresentadas não refletem de forma fidedigna a realidade das contas do Município. Consequentemente, fica comprometida a fidedignidade das metas fiscais do exercício de 2019, relativas aos resultados primário e nominal.**

A partir dos esclarecimentos prestados em resposta ao questionamento feito pelo Exmo. Conselheiro Relator no item 1.8 (Ocorrência sistemática de despesas sem execução orçamentária) e da própria e evolução dessas despesas ao longo dos anos, **é possível identificar possíveis falhas que colaboram para a continuidade desse problema.**

A CAD, em sua última instrução (p 135), resumiu as respostas da GCM para o questionamento em tela, cujas de maior relevância foram reproduzidas a seguir, *in verbis*.

⁶ Art. 92. A dívida fluante compreende:

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

⁷ Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

I - As competências que o órgão de controle interno possui para verificar o cumprimento e apurar eventuais responsabilidades no caso de realização, por parte dos ordenadores, de despesas acima das dotações disponíveis;

[...]

IV – **A edição da Resolução CGM n.º 1592, de 19 de dezembro de 2019, que estabeleceu documento específico para informação pelos órgãos das obrigações assumidas no exercício 2019, para as quais não foram emitidos empenhos**, a fim de que a Contadoria pudesse evidenciar tais obrigações no sistema patrimonial, com base no regime de competência da despesa;

V – Que foi identificada **a necessidade de inclusão de informações** na regulamentação que orienta a instrução do **processo de prestação de contas anual dos órgãos e entidades**. Um dos apêndices do Relatório Anual de Gestão do órgão ou entidade é a **“Relação das obrigações relativas ao exercício de 2019 para as quais não foram emitidos empenhos”, que exige o detalhamento dessas despesas e suas justificativas;**

VI – Que os casos detectados de despesas sem execução orçamentária são incluídos como fragilidade com alerta para que não haja despesa sem empenho e farão parte da certificação da prestação de contas anual dos ordenadores, encaminhada para julgamento pelo TCMRJ; e

VII – **Que a apuração de responsabilidade é realizada no momento da apropriação orçamentária da despesa**, conforme previsto no artigo 11 do Decreto Rio n.º 47.106/2020, que define que as despesas de exercício anteriores somente serão processadas após conclusão de sindicância administrativa, no âmbito do Órgão ou Entidade Municipal, com o objetivo de apurar e comprovar se a despesa é devida e de identificar o responsável pela não apropriação no exercício de sua ocorrência.

Conforme exposto, a Controladoria do Município editou atos normativos visando à identificação de despesas realizadas sem empenho (sem cobertura orçamentária) e orientou a estruturação dessa informação nos processos de contas de gestão de 2019 dos ordenadores de despesa. Contudo, ao contrário do que prevê o art. 8º do Decreto Rio nº 45.673/2019⁸, ainda carece de precisão a apuração de eventuais responsabilidades pelo descumprimento dos arts. 6º e 7º⁹ do mesmo dispositivo.

⁸ Art. 8º Fica determinado à Controladoria Geral do Município verificar o cumprimento do disposto nos arts. 6º e 7º e apurar eventuais responsabilidades por descumprimento.

⁹ Art. 6º Não será permitido manter, realizar despesas e estabelecer compromissos contratuais anuais acima das dotações disponíveis.

Parágrafo único. É de responsabilidade dos ordenadores compatibilizar suas despesas para atender ao disposto no caput deste artigo, procedendo tempestivamente à rescisão, redução parcial dos contratos ou descontinuidade de serviços dentro do prazo estabelecido de acordo com as dotações disponíveis.

Art. 7º Nos contratos deverão ser observadas as seguintes providências:

I – O empenho das despesas contratuais e de seus reajustes deverá corresponder ao valor devido no exercício em curso;

[...]

E tal fato se explica, dentre outros fatores, pelo **momento** em que a **apuração de responsabilidade** se dá.

É comum haver nos decretos que estabelecem normas de execução orçamentária e programação financeira para os exercícios¹⁰, na subseção dedicada a Despesas de Exercícios Anteriores, previsão de que **o processamento desse tipo de despesa só se dará após conclusão de sindicância administrativa, no âmbito do Órgão ou Entidade Municipal, com o objetivo de apurar e comprovar se a despesa é devida e de identificar o responsável pela não apropriação no exercício de sua ocorrência**. Além disso, após a sindicância administrativa, o ordenador de despesa deverá publicar ato de reconhecimento da dívida e formalizar o processo de pedido de crédito suplementar e/ou descontingenciamento. Adicionalmente, o relatório da sindicância será enviado à Procuradoria Geral para exame, sendo possível a abertura de inquérito administrativo respectivo.

Em que pese o Controle Interno ter implementado mecanismos de identificação de despesas realizadas fora da execução orçamentária, a apuração da responsabilidade, na forma atual, ocorre em momento tardio, ou seja, posterior à identificação. Portanto, o gatilho para se apurar a responsabilidade, no modelo atual, é a regularização orçamentaria da despesa. Considera-se, ainda, que regularizar orçamentariamente a despesa pode depender da existência e da provisão de recursos e de dotação específica para isso. Logo, a inexistência de dotação pode favorecer ainda mais a demora ou, até mesmo, a ausência de responsabilização.

Reforço esse meu argumento com os seguintes questionamentos: qual a porcentagem dos R\$ 1,81 bilhão em despesas executadas sem passar pela execução orçamentária que foram objeto de sindicância? Desse universo de sindicâncias instauradas, qual a porcentagem que atingiu uma conclusão ou que atribuiu alguma penalidade à algum servidor/gestor (dado que grande parte das sindicâncias ou são inconclusivas ou são pela exclusão de responsabilidades)? Dos processos de contas de gestão encaminhados ao TCMRJ, quais foram instruídos com informações suficientes capazes de esclarecer conduta, contexto, possível dano e possível responsável?

Por outro lado, o que se observou foi um crescimento, ano após ano, das despesas realizadas em dissonância com a Lei nº 4.320/64, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Licitações e Contratos e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹⁰ Exemplos: Decreto Rio nº 45.673/2019; Decreto Rio nº 47.106/2020

Ressalta-se que, embora seja de extrema importância e relevância que as informações acerca das despesas não executadas orçamentariamente façam parte do processo de prestação de contas de gestão de cada órgão/entidade, a CGM deve, ao cumprir sua atribuição legal, ir além. **Principalmente ao entender que despesa sem prévio empenho é mais que uma fragilidade de um RAG, e sim uma ilegalidade que pode influenciar, conforme amplamente discutido nesse processo, na distorção das demonstrações contábeis.**

Portanto, parece ser oportuno que o Gabinete do Prefeito, a CVL, a PGM e a CGM implementem alterações estruturais de forma a garantir efetiva diminuição na execução de despesas fora do orçamento, considerando, por exemplo, 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.

c. Evolução das despesas com pessoal

Além da piora no saldo acumulado da insuficiência financeira do município e no saldo de obrigações provenientes de despesas incorridas sem o devido processo orçamentário, **ao se observar a evolução das despesas com pessoal, averigua-se uma piora crescente nos índices de controle estabelecidos pela LRF.**

Apurou-se no exercício de 2019 **que a despesa consolidada com pessoal do Município correspondeu a 57,27% da RCL, ultrapassando o limite prudencial de 57,00%** previsto no art. 22¹¹, parágrafo único, da LRF, situação que sujeita o Município às vedações constantes na referida norma.

Na esfera municipal, no que se refere à repartição dos limites globais previstos Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19, III, e 20, III), faz-se oportuno reproduzir fragmentos do relatório da CAD, *in verbis*:

¹¹ 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.

Já para o Poder Executivo a despesa com pessoal alcançou **54,32% da RCL, ultrapassando, desta forma, o limite estabelecido na alínea b) do inciso III do art. 20 da LRF**, estando, assim, o referido Poder obrigado a adotar as providências dispostas no art. 23 do mesmo dispositivo, ou seja, recondução da despesa com pessoal ao limite legal no prazo de dois quadrimestres, conforme já **ALERTADO** por esta Corte no processo n.º 40/000.123/2020.

Entretanto, cabe ressaltar que, em função da pandemia do COVID-19, o Chefe do Poder Executivo declarou estado de calamidade pública no Município em 10/04/2020, através do Decreto n.º 47.355, reconhecido pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, por meio do Decreto Legislativo n.º 05/2020, de 16/04/2020. Nos termos dispostos no art. 65 da LRF, tal cenário suspende o prazo para recondução da despesa com pessoal aos limites estabelecidos no art. 20.

Muito embora a recondução aos limites legais esteja suspensa, torna-se essencial analisar a evolução da despesa com pessoal nos últimos exercícios. Novamente, faz-se prudente recorrer ao relatório técnico desta Corte:

A proporção entre despesa com pessoal e RCL do Poder Executivo passou de 44,26% em 2015 para 54,32% em 2019. O gráfico a seguir constata uma sensível queda da receita corrente líquida em 2016 e 2017, com uma curva de recuperação nos últimos dois exercícios, mas ainda distante do patamar atingido em 2015. Por outro lado, os gastos com pessoal, após discreta diminuição em 2017, voltaram a subir nos últimos dois exercícios, e de forma mais acentuada em 2019. **Considerando o período 2015/2019, a RCL apresentou queda real na ordem de 7,42%, enquanto a despesa com pessoal sofreu incremento real de 13,61%.** (grifos nossos)



Constata-se que a evolução dos gastos com a despesa de pessoal caminha em direção oposta aos alertas emitidos por este Tribunal, em 2017¹², 2018¹³ e nos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos dois primeiros quadrimestres de 2019, conforme destaca a CAD.

¹² **Alerta 2.2** - Com base no art. 59, § 1º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de que a Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo superou, em 2017, o Limite Prudencial estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicando-se, desta forma, as vedações contidas no parágrafo único do mesmo dispositivo; (proc: 40/1255/2018)

¹³ **A4** – A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo superou, em 2018, o limite prudencial estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se aplicando, desta forma, as vedações contidas no parágrafo único do mesmo dispositivo; (proc: 40/0574/2019)

Com relação aos dois primeiros quadrimestres de 2019, os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal evidenciaram a seguinte situação da despesa com pessoal do Poder Executivo:

- no 1º quadrimestre/2019 (processo nº 40/000.757/2019) a despesa total com pessoal do Poder Executivo correspondeu a 51,77% da Receita Corrente Líquida (conforme retificado no processo nº 40/001.532/2019), superando o limite prudencial estabelecido no parágrafo único do art. 22 da LRF;
- no 2º quadrimestre/2019 (processo nº 40/001.436/2019) a despesa total com pessoal do Poder Executivo correspondeu a 53,97% da Receita Corrente Líquida, também acima do limite prudencial de 51,30%.

Em ambos os processos, esta Corte emitiu Alerta ao Chefe do Poder Executivo quanto às vedações impostas pelo dispositivo da LRF.

3. DA RESPONSABILIDADE FISCAL EXIGIDA DOS GESTORES PÚBLICOS

A Carta Magna prevê, no parágrafo 9º do artigo 165, que lei complementar tratará de matéria versada nos incisos I e II: “Dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” e “Estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”. A eficácia dessa norma constitucional se deu com a edição, em 04/05/2000, da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Confrontando os itens destacados no capítulo anterior (a evolução da insuficiência financeira, o déficit orçamentário, a reincidência de despesas fora do orçamento e a evolução das despesas com pessoal) **com a redação do art. 1º, §1º da aludida norma (LRF), percebe-se o não cumprimento à essência do mandamento legal.**

“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.” (grifos nossos)

Acerca disso, como bem apontado pelo Procurador-Chefe, na conclusão de seu parecer (peça 040), a conjuntura dos pontos observados na análise do presente processo revela que o desequilíbrio financeiro e orçamentário se repete desde o exercício de 2017.

Restou delimitada aqui 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, intensificada pelo não pagamento de precatórios vencidos e de parcelas devidas ao BNDES; há distorção nos valores projetados para as metas bimestrais de arrecadação, acarretando inefetivo controle da execução da



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

despesa; há a extrapolação do limite prudencial de despesas com pessoal, e do limite máximo de despesas com pessoal pelo Poder Executivo, afora 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 corporifica por meio de 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.**

Da mesma forma, o TCU, nos termos do voto do Exmo. Ministro Bruno Dantas no processo nº 018.177/2020-4¹⁴, ao avaliar diversos achados do relatório que analisou a prestação de contas do Presidente da República referente ao exercício de 2019, dentre os quais se inclui a constatação de realização de despesas em montante superior aos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, **reforçou a regra do ordenamento jurídico, no sentido de se buscar a responsabilidade fiscal e o equilíbrio das contas públicas, in verbis:**

Como frisei anteriormente, o país precisa evitar a todo custo a relativização das regras fiscais, seja sob qual pretexto for. **A responsabilidade fiscal deve ser o pilar a ser perseguido não apenas formalmente, mas, sobretudo, materialmente.**

Esses criativos artifícios podem parecer, à primeira vista, meras acomodações à realidade imposta pelas restrições normativas. Na prática, contudo, concorrem para a perda de credibilidade da única regra fiscal que hoje, a despeito de possíveis necessidades de revisões e aprimoramentos, é capaz de sinalizar para a solvência da dívida pública no longo prazo. O país já enfrentou situações semelhantes no passado, em que regras fiscais eram formalmente cumpridas, por meio de mecanismos que, muito embora respaldados juridicamente, levavam paulatinamente à perda de confiança da sociedade e dos agentes do mercado nas contas públicas, com consequências nefastas para a situação fiscal. Este Tribunal apontou referidos casos e não se omitiu em alertar para os riscos envolvidos nesse tipo de conduta, mormente nos relatórios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República.

Da mesma forma, cumpre exercer agora o papel de vigilância, apontando que determinados caminhos não devem ser novamente trilhados, sob pena de vermos aprofundar uma crise que já se mostra bastante desafiadora.

Não é demasiado lembrar: se **as regras fiscais** não se mostram viáveis, que sejam aprimoradas pelo processo legislativo apropriado; **enquanto vigerem, contudo, que sejam respeitadas, não apenas**

¹⁴ ACÓRDÃO 1437/2020 – PLENÁRIO: Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

formalmente, mas em sua essência, sem manobras que intentem deludir a sociedade e os agentes econômicos e terminem, ao cabo, revelando falta de compromisso com a responsabilidade fiscal e o próprio ordenamento constitucional. **O efetivo compromisso com o equilíbrio fiscal colabora para um ambiente de confiabilidade, integridade e transparência, transmitindo credibilidade à sociedade e ao ambiente de negócios no país.**
(grifos nossos)

Pode-se afirmar que, ao assumir o cargo público de chefe do Poder Executivo, também se assume a obrigatoriedade de governar sob todo arcabouço legal das finanças públicas e sob o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas.

4. DO INSTITUTO DA DETERMINAÇÃO

Cumpra relembrar que os Tribunais de Contas, além do poder punitivo, possuem um viés coercitivo, capaz de compelir o gestor à observância das leis. Para tanto, o art. 71, inciso IX, da CF88¹⁵, previu a possibilidade de assinatura de prazo para que o órgão jurisdicionado adote as providências necessárias ao cumprimento da lei, em caso de ilegalidade. A doutrina chama este instrumento de “determinações dos Tribunais”.

Assim, as determinações - em razão de sua natureza cogente - devem ser necessariamente adotadas, não restando opção ao agente público senão acatar as decisões prolatadas, sob pena de reprimendas. Ao constatar uma ilegalidade, os Tribunais de Contas têm o dever de determinar que a atuação do gestor público se adeque ao que prescreve o ordenamento jurídico.

Todavia, conforme exposto no Relatório da CAD e na manifestação da Procuradoria Especial, a Prefeitura foi reincidente no descumprimento de várias determinações. Senão vejamos.

Das doze determinações sugeridas na última instrução da CAD (peça 135), que atualizou os apontamentos do Relatório Técnico (peça 020) após as análises dos esclarecimentos enviados pela Prefeitura, sete¹⁶ delas já figuravam no Parecer Prévio emitido pelo Plenário em relação às Contas do Prefeito para o exercício de 2018 e quatro, no parecer de 2017.

¹⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

¹⁶ A atual determinação DT4 foi alvo de recomendação (R10) no exercício de 2018.

Outra perspectiva de análise é possível a partir da mensuração do atendimento às determinações constantes do Parecer Prévio emitido para as Contas do Prefeito do exercício de 2018. Na ocasião, foram emitidas 23 determinações, das quais, de acordo com o Relatório Técnico (peça 020), somente 7 foram plenamente atendidas (30,43%) e 2 parcialmente atendidas (8,69%).

Nesse sentido, a inobservância reiterada de determinações deste Tribunal, além de movimentar desnecessariamente a máquina pública com análises redundantes, pode gerar a responsabilização pessoal dos gestores em autos apartados. Ademais, constitui fato grave e suficiente para ensejar a emissão de Parecer Prévio que recomende a rejeição das Contas de Governo do Chefe do Executivo.

Corroborando esse raciocínio a reincidência de alertas constantes de pareceres prévios dos exercícios anteriores. Dos quatro alertas propostos na nova instrução da CAD, verifica-se que três já haviam sido alvo de ressalva ou alertas¹⁷ em 2018 e 2017.

Frise-se, finalmente, que diante do Princípio da Legalidade, aplicado à Administração Pública, o gestor não deve depender de determinação da Corte de Contas para cumprir mandamentos legais obviamente de observância obrigatória. Novamente, cabe ao Tribunal (poder-dever) indicar os dispositivos maculados, em caráter orientador e corretivo, não podendo furtar-se de empregar métodos coercitivos, ou mesmo sancionadores, aos responsáveis que insistem em descumprir as leis.

5. O DESCUMPRIMENTO CONSCIENTE DAS NORMAS FISCAIS E A CONFIGURAÇÃO DE DOLO GENÉRICO

A partir desse ponto, serão abordadas condutas cuja análise indica que pode ter havido dolo ao se descumprir diversas normas fiscais detectadas ao longo do Relatório da CAD, do Parecer da Procuradoria, dos esclarecimentos prestados pelo Executivo Municipal, da recente Instrução da Especializada e do voto relator.

Primeiramente, abordar-se-á que a reincidência de ilegalidades (as quais já haviam sido alvo de determinação em exercícios anteriores) pode configurar dolo *lato sensu* ou genérico, ou seja, quando o agente sabe que a conduta viola a norma legal e mesmo assim a pratica, ainda que sem qualquer finalidade especial.

¹⁷ O Alerta A1, que trata da Despesa Líquida com o Pessoal do Poder Executivo, foi alvo de alerta em 2018 (A4) e em 2017 (A2.2);

O Alerta A2, que versa sobre o cômputo das despesas com mão de obra decorrente de contrato de gestão no limite de despesas com pessoal, foi alvo de alerta em 2018 (A6);

O Alerta A3, que aborda a insuficiência financeira, foi alvo de ressalta em 2018 (R1) e alerta em 2017 (A2.1).



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

Essa consciência decorre não só do dever de conhecer e seguir todo o arcabouço legal que envolve a contabilidade pública e a responsabilidade fiscal, mas também de acatar e dar solução às determinações impostas pelo Tribunal de Contas, no exercício de sua competência constitucional.

Nesse ponto, por conta da similaridade da matéria, traz-se aos autos uma recente decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). No processo judicial nº 0705904-70.2019.8.07.0018, o TJDFT **entendeu que se configurou como prática de ato de improbidade administrativa a ação do réu¹⁸ que contraiu obrigações de despesas nos últimos quadrimestres as quais não poderiam ser cumpridas integralmente dentro dele (conduta vedada pelo art. 42 da LRF), mesmo tendo sido alertado pelos órgãos de controle.** Seguem trechos da sentença:

Após análise das teses do MPDFT e do ex-Governador do Distrito Federal AGNELO, bem como de todo o conjunto probatório que integra o processo, não há dúvida de que o réu, **de forma consciente e voluntária, ou seja, com dolo, contraiu obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do seu mandato** (Governador do Distrito Federal), sem a possibilidade de serem cumpridas no mesmo ano (2014). **Portanto, diante de tal conduta dolosa**, de modo inequívoco, violou o art. 42 da LRF, norma que visa impedir que gestores públicos, ao final do mandato, promovam despesas pendentes de pagamento sem disponibilidade orçamentária, porque compromete as contas públicas, a probidade na administração e o mandato dos sucessores.

Em contestação, o réu apenas tentou justificar a violação do princípio da legalidade, art. 42 da LRF, mas as provas técnicas, em especial auditoria dos órgãos de controle, elementos concretos contábeis e dados das unidades (gestoras) coletados durante a investigação, desqualificam a defesa.

A improbidade administrativa imputada ao réu AGNELO se relaciona ao art. 42 da LRF, segundo o qual:

“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”.

[...]

O dolo exigido pelo art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa é o genérico, ou seja, basta que o titular do mandato tenha a consciência de que assumiu obrigação que não possa ser cumprida integralmente no último ano de seu mandato ou, se houver pendências para o ano seguinte, que não haja disponibilidade de caixa suficiente na rubrica “restos a pagar”.

[...]

O art. 11 da Lei 8.429/92 dispõe **que qualquer ação ou omissão que atente contra os princípios da administração pública constitui ato de**

¹⁸ Réu: Agnelo Santos Queiroz Filho, Paulo Antenor De Oliveira, Adonias dos Reis Santiago, Swedenberger do Nascimento Barbosa

improbidade administrativa. A caracterização da improbidade administrativa com base no referido dispositivo legal pressupõe a demonstração de dois elementos: OBJETIVO e SUBJETIVO. **O elemento objetivo consiste em qualquer ação ou omissão que viola princípios da administração pública** (caso, houve violação do princípio da legalidade/probidade). **O elemento subjetivo é o dolo genérico** (consciência de que a conduta viola a norma legal, no caso, o art. 42 da LRF). Os dois elementos estão comprovados para ser reconhecer a improbidade administrativa imputada ao réu AGNELO QUEIROZ.

Em relação ao elemento objetivo, o réu, no pleno exercício do mandato de Governador do Distrito Federal, atentou e violou o princípio da legalidade, quando deixou de cumprir o art. 42 da LRF.

O elemento subjetivo, dolo, é evidenciado não só pela voluntariedade e consciência do réu quando praticou atos em clara violação à norma fiscal proibitiva, mas **principalmente porque foi alertado pelos órgãos de controle** de que as obrigações que pretendia assumir implicaria violação da lei de responsabilidade fiscal **e, mesmo assim, contrariou os alertas e, de modo deliberado, praticou os atos.**

Muito embora a norma violada no processo judicial supracitado seja o art. 42 da LRF, cuja observância está adstrita ao último ano do mandato, o que não é o caso da presente prestação de contas, inúmeras são as similaridades do caso supramencionado com a atual situação da Prefeitura do Rio de Janeiro. **Isso porque diversas ilegalidades cometidas e ações não condizentes com a boa gestão fiscal já haviam sido alvo de determinação desta Corte,** senão vejamos algumas:

- O descumprimento do §5º do art. 100 da CF (falta de pagamento e de registro orçamentário dos precatórios judiciais) foi alvo de determinação no exercício de 2018;
- A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo foi objeto de alertas emitidos por este Tribunal, em 2017 e 2018 e nos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos dois primeiros quadrimestres de 2019;
- A insuficiência financeira e a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária, esta que afronta não só o art. 60 da Lei nº 4320/64, mas também outras normas como a LRF e a Lei 8.666/93, foram alvo de ressalvas e alertas em 2017 e 2018;
- A necessidade de ser estimar a previsão da receita de maneira a refletir com fidedignidade os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, em cumprimento ao art. 12 da LRF, evitando-se assim o descolamento da meta de arrecadação, foi motivo de recomendação em 2018;

Retornando ao processo judicial, consoante o trecho da sentença a seguir, restou configurado que **o ex-Governador do Distrito Federal tinha consciência da grave situação financeira, fora alertado pelo TCDF** e, contrariando o que se espera de uma gestão responsável, não tomou as ações necessárias para restaurar o equilíbrio fiscal que tornasse possível o cumprimento do art. 42 da LRF.

No final do exercício de 2013, o déficit já exigia maior controle e responsabilidade com as contas públicas no ano de 2014. Todavia, ao invés de realizar planejamento responsável em termos fiscais para o ano de 2014, pois já era previsível o caos orçamentário e fiscal que se avizinhava, o ex-chefe do Executivo ignorou todos os alertas dos órgãos de controle e a precária situação fiscal e orçamentária dos exercícios anteriores e, de forma consciente, assumiu obrigações em volume expressivo que geraram despesas sem disponibilidade necessária para o custeio.

[...]

O desrespeito ao art. 42 da LRF é flagrante, inequívoco e injustificado, em especial diante dos alertas a respeito da ausência de disponibilidade financeira já apurada no exercício de 2013 (Decisão n.º 1.684/2014, do TCDF). E o alerta foi específico, ou seja, para que o réu AGNELO, em razão da insuficiência financeira, se atentasse “QUANTO À NECESSIDADE DO ESTRITO CUMPRIMENTO do art. 42 da LEI FISCAL ao FINAL DO EXERCÍCIO CORRENTE, POR SE TRATAR DO ÚLTIMO ANO DE MANDATO DA CHEFIA DO EXECUTIVO”. O réu Agnelo, de forma antecipada, teve a oportunidade de manter o equilíbrio das contas públicas, evitar gastos desnecessários e não assumir obrigações com despesas que não poderiam ser cumpridas integralmente no último ano do seu mandato. Todavia, de forma deliberada, ignorou o alerta específico, objetivo e direcionado ao art. 42 da LRF, objeto desta ação de improbidade. Tal alerta antecedente desqualifica toda alegação de defesa que tentou, sem êxito, justificar atos normativos e decisões que violaram o art. 42 da LRF.

De maneira similar ao TCDF, conforme demonstrado nas Instruções da CAD, no Parecer da Procuradoria Especial e no Voto do Relator, este Tribunal exerceu seu papel constitucional, por meio de alertas, determinações e recomendações, chamando atenção, não só da possibilidade de descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do atual mandato, mas também das ilegalidades, que acabaram sendo identificadas na atual prestação de contas, e das ações eficazes que se fazem necessárias para reverter a situação financeira do Município do Rio de Janeiro.

6. CONCLUSÃO FINAL

Diante do exposto, voto, em consonância com o que foi apresentado pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator, Luiz Antonio Guaraná, pela emissão de PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, Excelentíssimo Senhor Marcelo Bezerra Crivella, referentes ao

TCMRJ**TRIBUNAL DE CONTAS**
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**CONSELHEIRO-SUBSTITUTO**
DICLER FORESTIERI FERREIRA
GCS-6

Processo 040/100348/2020

Data 17/04/2020 Fls

Rubrica

exercício de 2019, com todos os alertas, determinações e recomendações mencionados no voto relator, porém com alteração da redação constante na D3. A redação proposta segue abaixo:

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.

Proponho ainda ao plenário, a emissão da seguinte determinação:

Que a SGCE, em autos apartados, diligencie a CGM para que, em continuidade aos trabalhos realizados nos RAGs n.º 10/2017, n.º16/2017 e n.º 02/2019, apure a verdade material acerca das possíveis dívidas da SMS e SMIHC, utilizando-se de auditorias *in loco* para se identificar documentos e processos que confirmem legitimidade e fidedignidade contábil aos valores informados pelos gestores, fazendo registrar o montante identificado nos sistemas da contabilidade pública carioca.

Sala das Sessões, de dezembro de 2020.

Dicler Forestieri Ferreira
Conselheiro-Substituto
(Em Substituição)