

VOTO: 553/2020 - IRF

PROCESSO 40/100.348/2020

Data: 17/04/2020

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO 2019

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Conselheiros-Substitutos, e Senhor Procurador-Chefe, registro, inicialmente, meu respeito e admiração pelo percuente trabalho realizado pelo Corpo Técnico, pela Procuradoria Especial e, notadamente, pelo gabinete do Exmo. Conselheiro Relator, Luiz Antônio Guaraná, pois conseguiram demonstrar com clareza a situação fiscal e orçamentária do Município no período em análise. Saúdo, por fim, e agradeço a honrosa presença do Exmo. Senhor Prefeito Marcelo Crivella.

2. Registro, ainda em notas introdutórias, que o sentimento de satisfação de poder participar pela primeira vez de um julgado de tamanha relevância para esta Corte de Contas, que é a elaboração do parecer prévio sobre as contas de governo, só não supera meu sentimento de pesar pela ausência do Exmo. Conselheiro Nestor Rocha, lamentavelmente acometido pela Covid-19. Desejo-lhe pronta recuperação.

3. No que respeita ao julgamento das contas de governo – vale destacar: não se trata de julgamento pessoal do gestor, no caso, do Exmo. Prefeito Marcelo Crivella, mas dos impactos de suas decisões administrativas durante o período sob exame. Aliás, minha impressão pessoal acerca de sua excelência é a melhor possível, parece-me uma pessoa extremamente honrada e preocupada com o bem-estar de seu povo.

4. Ainda nesse sentido, vale lembrar que o julgamento das contas de governo é ato privativo do Poder Legislativo. O papel do Tribunal de Contas é auxiliar a Câmara por meio da sistematização e validação das informações sobre as ações realizadas no período e também pela emissão de parecer acerca da regularidade técnica dos atos realizados. A partir daí o parlamento exerce juízo político sobre a prestação de contas realizada, não se atrelando ao opinamento técnico, embora na esfera municipal haja certo grau de vinculação, uma vez que a divergência exige maioria qualificada.

5. O ideal, portanto, é que a gestão governamental atenda aos interesses políticos, mas sem se desviar dos balizamentos técnicos-legais impostos a todos os responsáveis pela gestão de recursos públicos. Ultrapassados estes limites, ainda que em razão de decisões políticas legítimas, não pode esta Corte de Contas furtar-se ao opinamento técnico negativo, sendo ônus do gestor, nessa hipótese, justificar-se perante a Câmara municipal, a fim de obter a aprovação de suas contas.

6. Certamente que as razões aqui apresentadas pelo Exmo. Senhor Prefeito, tais como a queda de arrecadação da ordem de R\$ 10 bilhões em três anos de gestão;



**TRIBUNAL DE CONTAS**  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

**Gabinete do Conselheiro-Substituto**

Processo 40/100.348/2020

**Igor dos Reis Fernandes**

Data : 17/04/2020

Fls

**GCSS-2**

Rubrica als

a maior demanda por serviços públicos em decorrência da crise econômica; e a necessidade de regularizar pendências orçamentárias recebidas do governo anterior, serão melhor ponderadas pela augusta Câmara Municipal, que possui muito maior liberdade de decisão no que respeita à consideração destas razões de ordem política.

7. Nas contas em análise, o relator, Exmo. Conselheiro Guaraná, explanou com propriedade sobre as graves irregularidades fiscais ocorridas na gestão do município durante o exercício de 2019, dentre as quais destaco: **a)** o não pagamento dos precatórios; **b)** a suspensão do pagamento de dívidas junto ao BNDES; **c)** gasto com pessoal acima do limite máximo legal; e **d)** a manipulação das metas bimestrais de arrecadação de forma a frustrar eventuais contingenciamentos e limitações de empenho por déficit de arrecadação.

8. Embora o Exmo. Prefeito justifique, até de forma coerente, o não pagamento dos precatórios em razão dos arrestos sofridos nas disponibilidades de caixa do Município e também no estado de calamidade pública que o Município enfrentara na época, e até mesmo o fato de estas despesas já terem sido quitadas por meio de acordo firmado com o Tribunal de Justiça, a realidade é que os precatórios não chegaram nem mesmo a serem empenhados em época oportuna, de forma que tecnicamente não há como negar o descumprimento do mandamento constitucional, embora, repito, o cenário de crise econômico-financeira pela qual passava o Município naquele momento possa justificar a decisão política de postergar tal despesa.

9. Na mesma linha, a decisão de suspender o pagamento de dívidas junto ao BNDES pode até ser politicamente justificada, tendo em vista que, como alegado, importava em grande sacrifício financeiro para o Município, num período pós-investimento nas grandes obras das olimpíadas, justamente em um momento em que a gestão municipal sofria com quedas na arrecadação em função do cenário de crise econômica pela qual o país passava (e ainda passa), tanto que o próprio STF suspendeu liminarmente os encargos moratórios decorrentes desta opção<sup>1</sup>, mas tais justificativas são políticas, tecnicamente a suspensão dos pagamentos só estaria respaldada por um acordo ou decisão judicial, o que não ocorreu.

10. Com relação ao limite de gastos com pessoal, embora o Exmo. Senhor Prefeito busque justificar a extrapolação do limite legal com base na queda da atividade econômica no Município e, por conseguinte, na diminuição da Receita Corrente Líquida no período, o que implicaria matematicamente no aumento percentual dos gastos com pessoal, o fato é que desde 2017 esta Corte de Contas vem alertando à municipalidade sobre o incremento acentuado deste importante marcador de responsabilidade fiscal, sem que obtivesse uma resposta à altura do desafio enfrentado em termos de cortes de gastos com pessoal, inclusive, no que tange às restrições previstas na Lei

<sup>1</sup> Tutela Provisória PET 8.743/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 2/4/2020



**TRIBUNAL DE CONTAS**  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

**Gabinete do Conselheiro-Substituto**

Processo 40/100.348/2020

**Igor dos Reis Fernandes**

Data : 17/04/2020

Fls

**GCSS-2**

Rubrica als

de Responsabilidade Fiscal. Segundo a Unidade Especializada, a despesa com pessoal em 2019 aumentou 13,6%, enquanto a RCL diminuiu apenas 7,4%, o que afasta tecnicamente as justificativas apresentadas, embora – como dito – não se olvide que outras razões de ordem política possam justificar tal irregularidade junto ao parlamento.

11. Por fim, a manipulação da estimativa de arrecadação é, a meu ver, a irregularidade mais grave relatada. Segundo informou o Exmo. Conselheiro Guaraná: *o Poder Executivo, pelo terceiro ano consecutivo, voltou a utilizar o artifício fiscal de superestimar a receita no último bimestre, impossibilitando a detecção de implementos de contingenciamentos orçamentários durante a execução da despesa, mesmo sendo orientado por este Tribunal.* Este tipo de subterfúgio impediu que se adotassem medidas corretivas durante a execução orçamentária, não só em 2019, mas também em 2017 e em 2018, respondendo em grande medida, pela insuficiência financeira apurada da ordem de R\$ 4,24 bilhões.

12. Antes, contudo, de concluir meu julgamento quanto à regularidade das contas de governo, gostaria de parabenizar e ressaltar a iniciativa do Exmo. Relator e também do Corpo Técnico de incluir no parecer prévio aspectos relacionados ao exame meritório das políticas públicas realizadas no período. O Exmo. Conselheiro Guaraná traz em seu voto minudente análise sobre o desempenho da política educacional no município. Em síntese, conclui que, embora tenha havido um consistente incremento de gastos nesta pasta desde 2007, inclusive, com expressivos aumentos remuneratórios, não houve uma correspondente melhora nos indicadores do IDEB.

13. Por outro lado, a CAD apresenta em seu relatório apêndice específico com a análise das Inspetorias especializadas acerca da avaliação dos programas de governo relacionados à execução do Plano Plurianual durante o período de 2019.

14. **Não é o caso de adentrar no exame meritório do atingimento das metas neste momento, até pela ausência de contraditório quanto a este respeito.** Quero tão somente enfatizar que este tipo de análise está constitucionalmente amparado e, por isso, deveria passar a integrar mais profundamente os pareceres prévios elaborados por esta Corte de Contas, sem olvidar que isso exige uma mudança de paradigma, qual seja: balizar o plano de fiscalização a partir dos programas de governo.

15. De fato, o prestar contas, nos dias atuais, não pode limitar-se simplesmente a aspectos de mera conformidade e regularidade dos atos de gestão. Antes deve haver uma prestação de contas dos resultados das políticas públicas que se pretendeu implementar no período, só assim se encerraria o moderno ciclo do orçamento programático.

16. Os pareceres prévios sobre as contas de governo consubstanciam-se em excelentes instrumentos para que os Tribunais de Contas expressem sua opinião tecnicamente embasada sobre os impactos dos programas governamentais sobre seu público alvo. O parecer prévio engloba tanto uma opinião técnica acerca da regularidade



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro-Substituto

Processo 40/100.348/2020

Igor dos Reis Fernandes

Data : 17/04/2020

Fls

GCSS-2

Rubrica als

das contas, quanto um juízo de valor sobre a execução dos planos de governo (art. 49, inciso IX, da CF/88)<sup>2</sup>.

17. Na síntese que a Exma. Conselheira Mariana Montebello fez acerca dos estudos de José Joaquim Gomes Canotilho<sup>3</sup>:

Esse alcance do direito fundamental à boa administração pública – o direito à gestão eficaz, eficiente e econômica dos recursos públicos no âmbito de uma administração pública à qual se imputa a responsabilidade por resultados – **exige uma renovada apreciação dos mecanismos de controle da gestão pública financeira. Coloca-se em evidência, sem sombra de dúvidas, a necessidade de revisão urgente dos parâmetros de atuação do controle externo financeiro no quadro da teoria do Estado. O controle das contas públicas anseia por novos padrões de aferição e precisa, além disso, ampliar seu objeto**<sup>4</sup>. [grifou-se]

18. Para tanto, os Tribunais de Contas precisam revisitar suas competências constitucionais e extrair da carta maior sua verdadeira vocação de não apenas apreciar a legalidade dos atos de gestão, mas de efetivamente colaborar com a consecução das políticas públicas por meio do Controle Externo, notadamente mediante a interlocução colaborativa com os entes controlados e com próprio parlamento respectivo, bem como pelo estímulo e apoio ao Controle Social.

19. A “accountability” deve focar, não somente em aspectos de legalidade, mas também em aferir em que medida os objetivos foram alcançados, além de checar as eventuais justificativas para o não cumprimento das metas, a saber se o gestor empregou toda a diligência na consecução dos objetivos estabelecidos e se seu insucesso é decorrência de fatores alheios a sua vontade e, neste caso, identificar os ajustes para o próximo ciclo, ou se os resultados deixaram de ser alcançados pela ausência de diligência do gestor, o que implicaria em reprovação de suas contas.

20. Nessa linha, verifica-se que, a partir das reformas administrativas da década de 90, com especial inspiração no modelo gerencial de gestão, o orçamento passou a ser estruturado em programas de governo, nos termos do Decreto 2.829/1998:

Artigo 1º Para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano 2000, toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Parágrafo Único. Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demanda da sociedade.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Weder. **Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 17, n. 195, p. 53-75, mar. 2018.

<sup>3</sup> WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 101.

<sup>4</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano**. Revista do Tribunal de Contas de Portugal, n. 49, p. 23-39, jan./jun. 2008, p. 27.



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Gabinete do Conselheiro-Substituto

Processo 40/100.348/2020

Igor dos Reis Fernandes

Data : 17/04/2020

Fls

GCSS-2

Rubrica als

21. Em uma definição simplificada, tem-se que o programa consiste em um instrumento de ordenamento da atuação governamental, abrangendo um conjunto de ações, cujos produtos ou resultados (bens ou serviços) contribuem para a solução de problemas/demandas da sociedade, tais como: segurança pública, saúde, urbanismo, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comunicações e energia.

22. Ainda nesse sentido, a Portaria 42/1999 do então Ministério do Orçamento e Gestão, discriminou a despesa pública e estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, sendo oportuno destacar sua definição para programa (art. 2º): “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”.

23. O fim almejado por estas alterações no sistema de planejamento e de orçamento do governo foi o **destaque para os resultados para ação pública**, de acordo com Inaldo da Paixão<sup>5</sup>:

Entre os macro-objetivos dessa reforma, podemos enfatizar a tentativa de tornar a administração pública menos burocrática e mais gerencial, em face da observância de dois princípios fundamentais: problematizar a realidade a ser transformada e cobrar resultados, aqui entendidos, respectivamente, como sendo a necessidade de se identificar, realmente, os anseios da comunidade e de **prestar contas sobre quais foram, efetivamente, os benefícios gerados aos cidadãos, contribuinte ou não. É, em síntese, a prática fiel da “accountability”**. [grifou-se]

24. Nesse mesmo sentido, verifica-se que a necessidade de construção de uma relação dialógica em prol do exercício contínuo da legitimidade democrática impõe ao controle um novo modelo para a avaliação dos programas governamentais. O controle do orçamento público não pode ser reduzido à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas. **Deve avançar para traduzir para a sociedade, como ou se os recursos públicos foram utilizados no atendimento do interesse comum, tornando imprescindível a inserção do exame das políticas públicas, isso é, dos programas governamentais**<sup>6</sup>.

25. Só para se ter uma ideia do diálogo que proponho, observo, por mero exemplo, que o PPA 2018/2021 estabeleceu como meta para o programa de atenção primária à saúde o percentual de cobertura da saúde da família de 72%, mas só se atingiu 59%. No entanto, em conversa oficiosa com o Exmo. Senhor Prefeito, ficou esclarecido que certas áreas sequer deveriam constar da meta, tendo em vista seu perfil socioeconômico, de forma que, possivelmente um diálogo entre o Executivo e o Legislativo, com o apoio técnico desta Corte de Contas, poderia levar à conclusão de que tal indicador poderia

<sup>5</sup> ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Auditoria em Programas Governamentais e os Tribunais de Contas no Brasil**. Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Salvador: TCE/BA, v. 15, n. 18, p. 169-176, ago. 2002, p. 170.

<sup>6</sup> IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

**TCMRJ****TRIBUNAL DE CONTAS**  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**Gabinete do Conselheiro-Substituto**

Processo 40/100.348/2020

**Igor dos Reis Fernandes**

Data : 17/04/2020

Fls

**GCSS-2**

Rubrica als

ser reduzido e o orçamento remanejado para outras ações prioritárias; ou, então, que o descumprimento da meta não se justifica e, nesse aspecto, as contas seriam rejeitadas.

26. Assim, considerando as irregularidades relatadas, em especial, a manipulação das metas bimestrais de arrecadação que frustraram a gestão fiscal do Município e a extrapolação do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo, em consonância com o Corpo Técnico e com a d. Procuradoria Especial, **acompanho o Exmo. Conselheiro Relator e VOTO pela não aprovação das contas de governo do Chefe do Poder Executivo, Exmo. Senhor Prefeito Marcelo Crivella, referentes ao exercício de 2019.**

27. Ademais, em linha com o Relator, proponho que o Tribunal, além de verificar, em apartado, possível dolo na manipulação dos dados relativos à estimativa da receita e de avaliar a efetividade do sistema de planejamento financeiro e orçamentário do governo, passe a **auditar sistematicamente a metodologia de cálculo utilizada tanto para a estimativa anual da receita quanto para o desdobramento das metas bimestrais de arrecadação.**

28. Por fim, tendo em vista o acima exposto sobre a “accountability” de resultado, proponho que esta Corte de Contas **inclua em seus planos de fiscalização auditorias, por amostragem, nos principais programas de governo**, de forma a instrumentalizar opinião técnica a ser emitida nos pareceres prévios quanto ao desempenho dos planos de governo, em cumprimento ao art. 49, inciso IX, da CF/88.

Sala das Sessões, de de 2021.

**IGOR DOS REIS FERNANDES***Conselheiro-Substituto - GCSS-2*

Matrícula 31/901.952-2