

**PROCESSO:** 40/100.348/2020

**ASSUNTO:** Prestação de Contas de Governo do Município do Rio de Janeiro

**GESTOR:** Marcelo Bezerra Crivella

**EXERCÍCIO:** 2019

## **DECLARAÇÃO DE VOTO**

1. Senhor Presidente, Senhores Conselheiros e Senhor Procurador-Chefe, em cumprimento ao art. 29 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, bem como o inciso I, art. 1º, c/c art. 184 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprecio as Contas de Governo do Município do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2019, fato este que me deixa muito honrado.

2. Inicialmente, agradeço e parabenizo o Ilustre Conselheiro Luiz Antônio Guaraná pelo encaminhamento da cópia do seu Parecer Prévio e pelo percuciente e competente trabalho realizado, fundamentado no minudente Parecer do ilustre Procurador-Chefe, da Procuradoria Especial, Dr. Carlos Henrique Amorim Costa e na laboriosa análise realizada pelas unidades especializadas que compõem a Secretaria Geral de Controle Externo.

3. Importante, ainda, louvar o trabalho de elevada qualificação dos técnicos desta egrégia Corte de Contas, em especial os que integram os quadros da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD, pela elaboração do competente Relatório Técnico com a análise das Contas do Exmo. Senhor Prefeito Marcelo Bezerra Crivella, sob as perspectivas orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial, referentes ao exercício de 2019.

4. Apreciar as Contas de Governo do Município do Rio de Janeiro se traduz em enorme responsabilidade, em face da importância da Cidade no panorama nacional. Sem dúvida, ainda que tão somente sob o prisma de sua arrecadação anual (R\$ 28 bilhões), é possível afirmar que o Rio de Janeiro, de fato, representa uma Cidade ímpar em nosso País.



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

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO**

**EMIL LEITE IBRAHIM**

Processo 40/100.348/2020

Data: 17/04/2020 Fls.

Rubrica: GCS7

5. Imperioso observar que, no caso das Contas do Chefe do Poder Executivo, cabe a esta Casa realizar uma apreciação técnica, da qual resulta um Parecer Prévio e Opinitivo. Já o julgamento constitui uma das prerrogativas institucionais da Câmara dos Vereadores, que irá valorar elementos políticos, com argumentos muitas vezes consistentes, mas que se situam além da atuação técnica que compete a este Tribunal.

6. Cabe também pontuar que embora prevaleça, na apreciação do Parecer Prévio pelos Tribunais de Contas do país, um exame restrito às dotações orçamentárias relacionadas às receitas e despesas, constata-se, tanto no presente relatório de análise das contas, como no voto do iminente Relator, elementos que buscam incorporar avaliações alusivas à eficiência e à efetividade das políticas públicas adotadas.

7. O registro dos resultados observados no âmbito das auditorias operacionais (constante no Apêndice I - P022), assim como o cotejo sobre o desempenho dos alunos da rede municipal no IDEB, feitos pelo ilustre Relator, correspondem a exemplos que evidenciam a aproximação do conteúdo do Parecer Prévio com questões afetas à avaliação de políticas públicas.

8. Ampliar, portanto, os esforços das Cortes de Contas para perspectivas relacionadas ao desempenho da gestão, torna mais legível para governantes e cidadãos como se deu o desempenho do mandato no período sob análise e, além disso, aponta para o caráter complementar entre a *accountability* de regularidade e a *accountability* por resultados. Em outros termos, significa avaliar os resultados sem se afastar da fiscalização sobre a regular gestão dos recursos públicos.

9. Nesse passo, deparo-me com a relevante missão de apresentar meu pronunciamento sob a forma de Declaração de Voto, considerando os substanciais aspectos orçamentários, financeiros e fiscais demonstrados pelo Ilustre Relator em seu Voto condutor. No entanto, antes de proferir meu voto, discorro sobre alguns pontos centrais que julgo de relevância para embasar minha decisão, pois entendo que não seria oportuno repisar aspectos já aprofundados no Parecer do Relator.

### **ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS**

10. O **deficit orçamentário**, verificado no exercício de 2019, alcançou a ordem de **R\$ 798,15 milhões**, já considerando a utilização de superavit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior.

11. A gestão pública está longe de ser uma ciência exata, na medida em que parte considerável da receita estimada acaba não se realizando exatamente de acordo



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

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO**

**EMIL LEITE IBRAHIM**

Processo 40/100.348/2020

Data: 17/04/2020 Fls.

Rubrica: GCS7

com a previsão inicial. É certo que a estimativa orçamentária almeja ser tão exata quanto possível, todavia, deve haver prudência para ajustar a sua execução às contingências operacionais e à disponibilidade efetiva de recursos.

12. Se em função dessas contingências ocorrer deficit na execução do orçamento, o que se espera do Gestor Público é a capacidade de tomar providências para revertê-lo ou, no mínimo, mantê-lo em níveis moderados por meio de controles eficientes, viabilizando, dessa forma, a retomada ao ponto de equilíbrio<sup>1</sup>. Essa recomposição não se verificou na gestão atual, fato agravado ao se superestimar a receita do último bimestre. Ademais, constatou-se, novamente, a ocorrência de despesas sem a devida execução orçamentária.

13. A prática de executar despesas sem execução orçamentária, além de inobservar as disposições legais da Lei 4.320/64, de maneira especial o art. 60<sup>2</sup>, desconsidera o Princípio da Legalidade (Art. 37, caput, da CF/1988), bem como os Princípios do Orçamento Público<sup>3</sup> e, sobretudo, os 4 (quatro) eixos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Planejamento, Controle, Responsabilidade e Transparência. Além do mais, conduz a um Balanço Orçamentário que não reflete com fidedignidade a essência econômica das transações e, ainda, produz resultados fiscais (Resultado Primário e Nominal) inconsistentes.

### **INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA**

14. Relevante destacar que a insuficiência financeira da Prefeitura, no período de 2017 a 2019, apresentou crescimento de R\$ 2,64 bilhões, totalizando, no exercício 2019, o montante de R\$ 4,24 bilhões, correspondente a aproximadamente 15% da receita arrecadada pelo Município em 2019 e cerca de 13% da receita estimada para o exercício de 2020. Tal insuficiência representa o que falta ao Tesouro Municipal para quitar as obrigações assumidas, acumuladas até o fim do exercício de 2019.

---

<sup>1</sup>Princípio do Equilíbrio Orçamentário, segundo o qual as despesas fixadas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro.

<sup>2</sup>Art. 60 da lei 4.320/1964. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

<sup>3</sup> Legalidade, Anualidade ou Periodicidade, Universalidade, Orçamento Bruto, Exclusividade, Unidade/Totalidade, Especificação, Especialização ou Discriminação, Não Afetação/Vinculação de Receitas, Publicidade, Equilíbrio, Planejamento, Programação, Do Não Estorno e Clareza.



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO

EMIL LEITE IBRAHIM

Processo 40/100.348/2020

Data: 17/04/2020 Fls.

Rubrica: GCS7

15. Embora esta Corte tenha emitido Alertas e Ressalvas para a redução da insuficiência financeira apurada nos exercícios de 2017 e 2018, não se observou por parte da Administração ação efetiva que conduzisse a sua redução ou reversão.

### **PRECATÓRIOS JUDICIAIS NÃO PAGOS**

16. Registra a CAD que o montante de **Precatórios Judiciais não Pagos**, relativos ao exercício, correspondeu a R\$ 126,40 milhões. Neste particular, merece destaque o disposto no Art. 28 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO<sup>4</sup> que previu:

*“Art. 28. O Projeto de Lei Orçamentária Anual deverá conter a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais, regularmente apresentados até 1º de julho de 2018 **para pagamento no exercício de 2019**, conforme determinação do § 5º do art. 100 da Constituição Federal, discriminados por Órgão da Administração Direta, Autarquias e Fundações, e por grupos de natureza da despesa.” (Grifei)*

17. Importante ainda enfatizar o § 1º do Art. 38, também da LDO, contendo a seguinte previsão:

*“§ 1º Não serão objeto de **limitação de empenho as despesas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, de precatórios judiciais e de obrigações constitucionais e legais.**” (Grifei)*

18. Ante a inobservância à norma legal ou regulamentar, a operosa Coordenadoria de Auditoria e Desempenho advertiu que o descumprimento do prazo para pagamento constatado no exercício de 2019, além de representar inadequação à norma constitucional, contida no já mencionado art. 100, § 5º<sup>5</sup>, deixou de atender a determinação expressa desta Corte constante do último Parecer Prévio. Evidenciou-se ainda que, ao contrário do observado nos exercícios de 2017 e 2018, tais valores **não foram sequer empenhados** e, conseqüentemente, **não constam como inscritos em restos a pagar**, circunstância que tipifica infração a norma legal de natureza financeira e orçamentária.

<sup>4</sup> Lei nº 6.388 de 24 de julho de 2018 – Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 e dá outras providências.

<sup>5</sup> Art. 100, §5º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

### **LIMITES DA DESPESA DE PESSOAL**

19. A despesa com pessoal, segundo os demonstrativos apresentados, alcançou, no último quadrimestre de 2019, a ordem de 54,32% da Receita Corrente Líquida – RCL, desbordando, portanto, o limite máximo de 54% estabelecido na alínea b, do inciso III, do Art. 20 da LRF.

20. Por seu turno, desde 2017, este Tribunal vem alertando o Poder Executivo sobre o crescimento dos gastos com pessoal, inclusive sobre o atingimento do limite prudencial ocorrido no exercício de 2018. Nesse diapasão, a CAD salienta que a proporção entre despesa com pessoal do Poder Executivo e RCL subiu de 44,26% em 2015 para 54,32% em 2019.

21. Constata-se, ainda, com base no Boletim Estatístico de Pessoal do Município do Rio de Janeiro, elaborado pela 5ª Inspeção Geral de Controle Externo, que apesar de o Poder Executivo fundir várias secretarias municipais no início de 2017, o número de Cargos em Comissão ocupados não sofreu redução, ao contrário, entre os anos de 2016 e 2019, cresceu de 5.368 para 5.732, elevação que pode representar mais de R\$ 1 milhão de desembolso mensal com gastos de pessoal.

22. Ressalto que o alerta emitido pela Corte de Contas, em sua atuação preventiva, contempla a indicação tanto de aviso como de notificação para sinalizar ao gestor que algo precisa ser reavaliado e corrigido. Segundo ensina Jacoby Fernandes<sup>6</sup>, sob o aspecto formal, o alerta tem natureza de ato administrativo. E, quanto ao mérito do próprio ato, a sua natureza é cautelar, além de formar a responsabilidade da autoridade comunicada, oportuniza a aplicação de multa pela omissão reiterada em atender os alertas emitidos pela Corte.

### **DESCUMPRIMENTO DE PRAZO DE PAGAMENTO AO BNDES**

23. Pertinente mencionar a determinação para a **suspensão de quaisquer pagamentos de serviço da dívida pública em favor do BNDES**, contida no Ofício GP nº 206 de 16 de setembro de 2019. Em consequência, foram efetuados arrestos nas contas do Município, uma vez que o BNDES fez cumprir as cláusulas de garantia contratual.

24. A CAD constatou que o Tesouro Municipal possuía disponibilidade

---

<sup>6</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O Poder legislativo, o Tribunal de Contas e o Controle da Responsabilidade Fiscal. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v.40, n.3, p.125-159, jul./set. 2001

financeira para honrar parcelas decorrentes dos contratos de financiamento firmados junto ao BNDES, no vencimento das dívidas, e caso fossem liquidadas, evitar-se-ia dano ao erário municipal no montante de **R\$ 24,98 milhões**, decorrentes de encargos de mora por descumprimento dos prazos de pagamento.

### **DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO/ATUARIAL DO FUNPREVI**

25. Finalmente, mas de significativa importância para o equilíbrio da gestão das contas públicas municipais, destaca-se o agravamento do **desequilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI** que, em 31/12/2019, apresentou insuficiência financeira de R\$ 463 milhões e deficit orçamentário de R\$ 665 milhões. Em relação ao deficit atuarial, houve acréscimo de R\$ 3,84 bilhões em relação ao apurado em 2018, totalizando R\$ 34,66 bilhões, o que representa acréscimo de 12,53%.

26. Ao longo dos últimos exercícios, esta Corte vem realizando Determinações/Recomendações sobre a necessidade de revisão do Plano de Custeio e Benefícios do FUNPREVI, conforme o art. 8º, § 2º da Lei Municipal nº 5.300/2011, visando o equilíbrio financeiro e atuarial.

27. Em verdade, a postergação na tomada de decisão para proposição de medidas para o reequilíbrio do Fundo tornará as possíveis soluções cada vez mais árduas para os diretamente envolvidos: Tesouro Municipal, Servidores e Assistidos (aposentados e pensionistas).

### **CONCLUSÃO**

28. Sendo assim, considerando o exposto, os elementos trazidos nos autos pela área técnica e pelo Relator, e ainda,

- i) que o enfrentamento das impropriedades, irregularidades e distorções identificadas demandavam, em geral, a atuação do comando do poder Executivo;
- ii) que não se constatou a adoção de medidas estruturantes suficientes a equacionar a questão fiscal e permitir retomar uma trajetória sustentável; e
- iii) que esta Corte de Contas emitiu, por mais de um exercício, Determinações e Alertas que não foram observados pela Administração, resultando, entre outros, no agravamento do desequilíbrio fiscal do Município do Rio de Janeiro.



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

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO**

**EMIL LEITE IBRAHIM**

Processo 40/100.348/2020

Data: 17/04/2020 Fls.

Rubrica: GCS7

29. **Voto**, em concordância com os opinamentos da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD, da Secretaria Geral de Controle Externo, da Procuradoria Especial e com o Voto do Excelentíssimo Relator, pela emissão do **Parecer Prévio pela não aprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo**, Exmo. Sr. Prefeito Marcelo Bezerra Crivella, referente ao Exercício de 2019, nos termos do art. 170, inciso I, e § 1º do RITCMRJ, acompanhando os Alertas, Determinações e Recomendações sugeridas pelo Ilustre Relator.

30. Adicionalmente, considerando que deficiências de coordenação e articulação entre secretarias/entidades municipais dificultam o alinhamento das ações às prioridades do governo e prejudicam a consistência de políticas públicas, tanto relacionadas ao enfrentamento do desajuste fiscal, quanto ao atendimento cotidiano das demandas da sociedade; e

31. Considerando que muitos dos problemas enfrentados são transversais e multidimensionais, exigindo políticas e programas governamentais coerentes e um Centro de Governo forte, capaz de coordenar todas as partes interessadas envolvidas dentro de uma perspectiva integrada de governo,

32. Proponho a inclusão da seguinte Recomendação:

**R5.** Que sejam empreendidas ações alinhadas às boas práticas de governança pública, em especial, pelos órgãos que desempenham funções centrais e transversais de governo (Centro de Governo), de modo a, entre outros fins, garantir eficaz planejamento e consistência das políticas a serem implementadas, alinhar os programas de governo com o orçamento disponível, prover orientação estratégica e unificada, estabelecer adequado monitoramento e promover a indispensável *accountability*.

Sala das Sessões,

**EMIL LEITE IBRAHIM**  
**Conselheiro Substituto**