

DECLARAÇÃO DE VOTO - BMC

Natureza: Prestação de Contas de Governo

Sumário: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO 2022. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO DO SENHOR EDUARDO PAES. ALERTAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. RESSALVAS.

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 2022.

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

Contas de Governo - 2020 (Sr. Marcelo Crivella)

De início, cumpre rememorar que as contas de governo referentes ao exercício de 2020, de relatoria do Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira, recebeu parecer prévio contrário com a emissão de 5 alertas, 16 determinações, 8 recomendações e 5 oportunidades de melhoria.

Insta salientar que a referida prestação de contas, assim como a relativa ao exercício de 2019, ainda não foi julgada pela Câmara Municipal.

Em síntese, as contas de governo de 2020 foram rejeitadas por ausência de medidas estruturantes e sistêmicas pelo comando do Poder Executivo Municipal para evitar o desprovimento financeiro apresentado no fim do mandato

na ordem de R\$5,55 bilhões, descumprindo o a regra prevista no art. 42 da LRF¹, mesmo recebendo diversos alertas e determinações emitidos no âmbito desta Corte de Contas, desde o ano de 2017.

Por consequência, além de não efetivar o pagamento dos fornecedores na totalidade, ainda faltaram recursos para o adimplemento de despesas prioritárias como o 13º salário, infringindo, assim, o prazo previsto no art. 177, IV, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro³.

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 LRF⁴, a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Ademais, quanto à avaliação da atuação governamental, o Relatório proferido pelo eminente Relator revelou 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 4.320/64⁵ e o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶.

Além disso, foi constatada a extrapolação do limite com despesa de pessoal fixado pela LRF (limite apurado 56,24% - limite legal 54%) e 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

¹ 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.

³ Art. 177. São assegurados aos servidores públicos do Município:

[...]

RPPS², mesmo com o elevado déficit financeiro e atuarial previdenciário verificado no exercício.

Contas de Governo - 2021 (Sr. Eduardo Paes)

Com relação à apreciação das contas referentes ao exercício de 2021, de minha relatoria, este Tribunal decidiu pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas com 8 alertas, 23 determinações, 10 recomendações e 11 oportunidades de melhoria. Sendo, posteriormente, referendado pela Câmara Municipal, por meio da aprovação do Decreto Legislativo nº 1.624/2023, na Sessão realizada em 18/05/2023.

Em síntese, a análise das contas de 2021 evidenciou que houve uma sensível melhora nas finanças da Cidade, caracterizada principalmente pelo vultoso incremento na arrecadação (de R\$ 31,8 bilhões em 2020 para R\$ 37,5 bilhões em 2021) e pelo elevado superávit orçamentário de R\$ 5,03 bilhões, que foi expressivamente influenciado pelo ingresso do montante de R\$ 3,99 bilhões, proveniente da participação do Município na concessão dos serviços de água e esgoto, decorrente do leilão promovido pelo Governo do Estado do RJ.

Por consequência, o estoque de caixa da Prefeitura saiu de uma insuficiência financeira da ordem de R\$ 5,55 bilhões para um saldo positivo de R\$ 559 milhões, incrementando a nota instituída pelo Novo Regime Fiscal de "C", em 2020, para "B", em 2021.

Ademais, foi constatado o enquadramento do indicador de despesa com pessoal do Poder Executivo com a redução de 56,24% em 2020 para 42,26% em 2021, abaixo dos limites legal (54%) e prudencial (51,30%), estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além do cumprimento de todos os demais limites legais, inclusive com educação e saúde.

No entanto, apesar da evolução dos dados fiscais do MRJ, foram proferidos diversos alertas, com destaque para: (1) o elevado déficit previdenciário

² Prazo 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.

que obrigou o Município do Rio de Janeiro a aportar recursos adicionais da ordem de R\$ 3,29 bilhões; (2) a existência de compromissos oriundos de gestões anteriores não quitados, como as obrigações inadimplidas ou inscritas em restos a pagar que foram parceladas em 10 cotas anuais por imposição legislativa e (3) a crescente demanda decorrente de ações judiciais envolvendo a municipalidade que totalizam o montante de R\$ 113,14 bilhões.

Contas de Governo – 2022 (Sr. Eduardo Paes)

Feito esse breve registro das contas referentes aos exercícios de 2020 e 2021, cumprimento o eminente Relator, Conselheiro Nestor Rocha, 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 2022.

Adicionalmente, é importante registrar o cuidado da CGM, CAD, SGCE e Procuradoria Especial com os aspectos visual e didático, 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 - LRF³.

³ 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.

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;

⁴ 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.

⁵ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

⁶ 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

Outro destaque é a qualidade do Relatório de Desempenho do Governo, elaborado pela Coordenadoria de Políticas Públicas, que verificou a conformidade e confiabilidade do planejamento das peças orçamentárias (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) e os resultados das fiscalizações realizadas no exercício, aferindo a atuação do município, por meio de suas principais políticas públicas, quanto ao atingimento dos objetivos esperados frente aos recursos disponíveis.

É também digno de nota, a criação, por parte desta Corte de Contas, do Selo de Qualidade, o qual incorpora informações existentes do PPA/LDO/LOA em um único índice para simplificar a interpretação de uma vasta quantidade de dados.

De forma objetiva, este indicador foi idealizado para compreender e avaliar o desempenho das políticas públicas de forma ampla, resumindo o comportamento dos componentes de esforço e resultado da efetivação dos programas de governo, utilizando-se de 3 componentes: execução orçamentária, atingimento dos produtos e atingimento dos indicadores.

Internamente, o Selo de Qualidade possibilitará a atuação desta Corte além do controle legal, fiscal e de conformidade, resultando em um instrumento favorável à ampliação do universo de controle, auxiliando na seleção de objetos de auditoria e complementando o parecer técnico sobre as Contas de Governo.

Na análise das funções finalísticas de governo, restou evidenciado que todas as funções, exceto Educação, tiveram aumento do valor empenhado em 2022. De forma geral, o valor empenhado total das 10 principais funções passou de R\$ 21,39 bilhões, em 2021, para R\$ 24,53 bilhões, em 2022, representando um aumento de 14,7%.

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

A função Saúde representou o destino da maior parte dos recursos municipais em 2022, correspondendo a 22,0% da despesa total executada pelo Município. A função Saúde obteve o índice de 79%, ficando quase no limite inferior da faixa B+, sendo o melhor resultado dentre as 10 funções finalísticas analisadas.

Com relação à modelagem de certificação utilizada pelo Corpo Instrutivo na confecção do Relatório Técnico, como já ocorrido nas contas de 2021, foram utilizadas as premissas da Resolução Atricon nº 01/2021, relacionadas à sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e ao monitoramento das deliberações dele decorrentes.

Nesse sentido, o relatório gerado discorreu sobre os seguintes eixos: conjuntura econômica e social; apreciação dos balanços gerais; apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal; resultado do desempenho do governo; e monitoramento das deliberações constantes nos pareceres prévios anteriores. As análises resultaram nos seguintes pareceres:

- ✓ Apreciação dos balanços gerais – SEM RESSALVAS.
- ✓ Apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal – COM RESSALVAS (descumprimentos da meta de resultado primário e do limite com despesas com campanhas educativas com prevenção de acidentes).
- ✓ Monitoramento das deliberações dele decorrentes – COM RESSALVAS (descumprimentos reiterados das determinações constantes em pareceres prévios anteriores).

Sobre as contas em exame, insta salientar o efetivo cumprimento de todos os limites e regras legais fixados pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive apresentando uma elevada ampliação do percentual aplicado na Saúde (de 15,38% em 2021 para 19,30% em 2022).

Outro ponto de destaque é o aumento considerável no montante destinado a investimentos que passou de R\$ 504 milhões 2021 para R\$ 2,38 bilhões em 2022. No entanto, é importante sinalizar o não atingimento das metas

de resultado primário (que ficou R\$733 milhões abaixo da meta) e de receita (que ficou R\$2,02 bilhões aquém do estipulado - receita prevista R\$ 39,85 bilhões - receita arrecadada R\$ 37,83 bilhões).

Por consequência, as despesas realizadas (R\$ 38,75 bilhões) superaram as receitas arrecadadas (R\$37,83 bilhões), gerando um déficit de R\$ 932,91 milhões em 2022.

Apesar do déficit verificado, as disponibilidades financeiras líquidas do MRJ em 2022 atingiriam o montante de R\$952 milhões, superando o montante verificado em 2021 que totalizou R\$441 milhões. Ressalta-se que esta elevação na disponibilidade de caixa foi impactada pelo ingresso de R\$957,63 milhões provenientes da CEDAE em 2022.

Impende ressaltar que a Receita Corrente Líquida (base de cálculo para apuração dos limites com pessoal e endividamento) de 2022 apresentou uma redução de R\$43 milhões em relação a 2021 (R\$ 30,76 bilhões em 2021 para R\$30,33 bilhões em 2022).

No entanto, mesmo com a referida redução da RCL, os percentuais com despesa de pessoal (44,96%) e endividamento (40,23%) ficaram abaixo dos limites legais que são 54% e 120% respectivamente.

Por fim, apesar de o cenário fiscal positivo das contas de governo de 2022, adverte-se: (1) sobre o elevado estoque de despesas sem prévio empenho ainda não regularizado no montante de R\$ 1,04 bilhão, (2) o baixo cumprimento das determinações (26%) e recomendações (0%) referentes às contas de 2021 e (3) o risco de atingimento do limite com Poupança Corrente estabelecido pela EMENDA CONSTITUCIONAL N° 109/2021 que prevê a necessidade de adoção das medidas de ajuste fiscal e restrições previstas no art. 167-A da Constituição Federal caso a relação entre despesas correntes e receitas correntes supere 95% (limite atingido em 2022 - 92,30%).

2. CONCLUSÃO

Em face do exposto, considerando que os pontos relevantes foram exaustivamente abordados pelo Corpo Instrutivo e no Parecer da Procuradoria Especial, manifesto concordância com o exame e as conclusões do eminente Relator, Conselheiro Nestor Rocha, anuindo também quanto ao encaminhamento de todos os alertas, determinações, recomendações e ressalvas lançadas.

Adicionalmente, sugere-se a inclusão do seguinte alerta:

Nova Lei de Licitação (Lei nº 14.133/2021)

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações, entrou em vigor no dia 01 de abril de 2021, data de sua publicação.

A referida lei não revogou de imediato as disposições da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002, e dos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011. Consoante o art. 193 do novo diploma, tais disposições seriam revogadas após 2 (dois) anos de sua publicação, isto é, em 01 de abril de 2023.

Ocorre que, em 31 de março de 2023, foi publicada a Medida Provisória nº 1.167/2023 prorrogando até 30 de dezembro de 2023 a vigência das leis acima elencadas. Posteriormente, em 28 de junho de 2023, foi editada Lei Complementar nº 198/2023 ratificando o novo prazo de vigência das legislações anteriores de licitações e contratos.

Assim, nos termos do art. 191 da Lei nº 14.133/2021, com a redação alterada, até 30/12/2023, a Administração pode optar por licitar ou contratar de acordo com a nova lei ou com os diplomas vigentes até então. Ressalta-se, no entanto, que não é permitida combinação entre as leis.

Nesse contexto, vale destacar algumas inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021.

De início, registra-se que o planejamento é grande protagonista da nova Lei de Licitações. A perspectiva geral do planejamento está no Plano de Contratações Anual mencionado no art. 12, VII.

A lei consagrou, ainda, a figura do agente de contratação, disciplinada no art. 8ª. Para designação de tal agente, deve ser observado o princípio da segregação de funções, disposto no art. 7º, §1º, com objetivo de evitar a concentração de funções em um único agente.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), o princípio da segregação de funções é uma variante do princípio da moralidade (art. 37, da Constituição Federal). Impõe a necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos, cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

Diante disso, aquele que elabora o edital, não julga a proposta; quem julga, não pode acompanhar a execução contratual – realização do serviço contratado ou a entrega do objeto adquirido.

A lei trouxe também o importante conceito de governança das contratações no art. 11, parágrafo único, envolvendo boas práticas, gestão de riscos e controles internos efetivos na seara das contratações públicas.

Ressalta-se, por oportuno, que evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos é um objetivo expresso do processo licitatório, conforme previsão do art. 11, III.

Nos termos do art. 18 da lei, a fase preparatória deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual e terá início com o recebimento do Documento de Formalização da Demanda (DFD) pela área responsável pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações destinadas às contratações.

Além disso, a partir dos documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento poderão elaborar o plano de contratações anual.

O estudo técnico preliminar, por sua vez, é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, XX).

Quanto à dispensa, sublinha-se o Novo Sistema de Dispensa Eletrônica. Tal sistema foi criado para as aquisições baseadas no artigo 75 da nova lei, buscando conferir mais eficiência e transparência nas aquisições diretas da Administração Pública. Está disciplinado na Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021.

Em âmbito local, o sistema está disciplinado no Decreto nº 50.797/2022 que dispõe sobre a Contratação Direta de que trata a Lei nº 14.133 e regulamenta a sua realização no Sistema Compras.gov.br.

A Resolução nº 1.215/2023 adota o Sistema de Dispensa Eletrônica no âmbito do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

Frisa-se que, quando há dispensa em razão de emergência ou calamidade pública, ultrapassado o prazo de 1 ano não será mais possível a contratação direta, na forma do art. 75, VIII.

Na Lei nº 14.133/2021 toda discussão de equilíbrio econômico-financeiro gira em torno do conceito de matriz e alocação de riscos (art. 103).

Essa repartição pode ser expressa ou implícita. O risco pode estar previsto expressamente em lei ou ser definido no bojo de cada contrato, consideradas as características do objeto.

O contrato vai definir objetivamente que risco é atribuído a qualquer dos pactuantes, inclusive, hipóteses em que os riscos são compartilhados. Quanto mais objetiva a matriz, mais estabilidade e menos litigiosidade é trazida para o concreto.

Atribuído o risco, não há direito a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. A matriz de riscos é elemento definidor da equação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Eventual nulidade verificada no contrato será preferencialmente sanada. A nova Lei de licitações assim como a doutrina privilegia a sanatória em detrimento do desfazimento do contrato. Feita a regularização, deverá ser apurada a responsabilidade.

A lei traz uma nova modalidade de licitação: o diálogo competitivo, definida no art. 6^a, XLII. Trata-se de verdadeira novidade em matéria de procedimento. Busca inspiração nas diretivas da União Europeia em contratações.

Envolve mais diretamente uma negociação entre Administração Pública (AP) e particulares, havendo uma participação mais efetiva do particular na própria confecção dos elementos da licitação.

Há uma pré-seleção de licitantes que poderão participar da fase de diálogos. Há reuniões sucessivas com os pré-selecionados, que devem ser registradas em ata e gravadas. Após essa fase, escolhe-se uma opção e é instaurada a fase da competição propriamente dita.

O art. 24 da Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade do sigilo temporário do orçamento, desde que justificado. No entanto, salienta-se que o sigilo não prevalece para órgãos de controle interno e externo, na forma do inciso I.

Assim, há maior aproximação dos preços praticados na licitação aos parâmetros de mercado, com o objetivo de combater alinhamento anticoncorrencial prévio entre os licitantes. Trata-se de prática mais eficiente.

Há, ainda, prazos diferenciados de acordo com a natureza do contrato. O art. 105 da lei exige a disponibilidade orçamentária no momento da contratação e a cada exercício. Para serviços contínuos, a Administração pode celebrar contrato de com prazo de 5 anos (art. 106), podendo ser prorrogados até 10 anos (art. 107).

A lei trata, de forma inédita, na art. 169, de três linhas de defesa no campo do controle das contratações. São linhas de defesa realizadas sobretudo no controle interno, que dialogam com o controle externo.

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 174 da Lei nº 14.133/2021, é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela nova Lei. De acordo com o art. 94, a divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos.

Portanto, sobreleva notar que o tema se revela de suma importância, considerando que estamos vivenciando um período de transição no qual haverá a coexistência de diversos diplomas normativos e que em dezembro deste ano o Município do Rio de Janeiro e todos os entes federativos precisarão estar totalmente adaptados ao novel diploma legal.

Em face do exposto, propõe-se a seguinte inclusão:

Alerta: Que o Poder Executivo atente para o impacto da Nova Lei de Licitações (Lei n 14.133/2021) nos processos licitatórios e de contratação da Administração Pública Municipal, especialmente no tocante à observância aos princípios do planejamento, da transparência, da segregação de funções, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade e da sustentabilidade, de modo a racionalizar a sistemática de aquisição de bens e serviços.

Rio de Janeiro, de de 2023.

Bruno Maia de Carvalho
Conselheiro