

Declaração de Voto do Conselheiro Luiz Antonio Chrispim Guaraná

Contas de Governo 2016

Relator: Exmo. Sr. Ivan Moreira dos Santos

Início o meu voto cumprimentando o Excelentíssimo presidente Thiers Vianna de Montebello, o nosso Procurador-Chefe Carlos Henrique Amorim, todos os colegas Conselheiros e, especialmente, o nobre Conselheiro Ivan Moreira, destacado este ano para a importante função de relatar as contas de gestão da Prefeitura do Rio de Janeiro do Exercício de 2016, que resultará no encaminhamento à Câmara de Vereadores do Parecer Prévio das Contas do Governo Municipal.

Esta é, com certeza, uma das mais importantes funções do Tribunal de Contas do Município que, anualmente, debruça-se sobre a Prestação de Contas enviada pela Prefeitura. A análise da CAD deste ano, com 233 páginas, norteou o trabalho do Conselheiro-Relator que, num prazo recorde, preparou o voto que analisamos agora com 183 páginas.

Desta forma, parablenzo a equipe do Conselheiro Ivan Moreira e todo o Corpo Técnico desta Casa, certamente um dos mais bem preparados do país. Motivo de orgulho para a cidade do Rio de Janeiro, para o nosso presidente e sempre citado como exemplo de um dos melhores controles de contas do Brasil.

Nos meus votos anteriores, em 2014 e 2015, já havia destacado que, apesar de estarmos analisando isoladamente somente um ano de gestão, precisamos observar o contexto em que ele se insere. Integra um período muito atípico na história do Rio de Janeiro.

O ano de 2016, ainda mais que os outros, ganha força histórica pois encerra o ciclo olímpico, iniciado em 2009, no qual conseguimos tirar do papel importantes projetos de infra-estrutura. Foram realizados pesados investimentos que, certamente, só ocorreriam ao longo dos próximos 30 anos. A cidade notorizou-se como palco dos eventos mais midiáticos do planeta - os Jogos Olímpicos e Paralímpicos - e se transformou no Centro Esportivo do mundo.

Os reflexos disso tudo ainda serão percebidos pelas próximas décadas. Situação que torna ainda mais importante a tarefa de analisar financeira e fiscalmente as contas do Governo Municipal.

Estão envolvidos nessa análise todo o legado produzido por esse ciclo e a forma como a cidade fará de maneira eficiente e responsável a sua gestão. Se somarmos o fato de que o país, desde 2015, vive uma crise econômica sem precedentes, a nossa análise reveste-se, ainda, de maior seriedade e cautela do que em momentos anteriores.

Nos últimos anos o Tribunal de Contas do Município agiu de forma muito proativa na fiscalização de todos os órgãos municipais para atender a esse forte calendário. A Prefeitura foi adequando seu orçamento, ano a ano, para fazer frente a todas as demandas. Mesmo com o cenário já preocupante da economia do país, a cidade do Rio manteve-se como a que mais fez investimentos garantindo "rating" concedido pelas agências internacionais de classificação de riscos.

A Fitch, por exemplo, divulgou em outubro do ano passado a manutenção da nota de crédito da cidade (BB). Segundo a agência, no curto prazo, a liquidez do município do Rio era adequada, já que o custo da dívida - R\$ 818 milhões em 2016 - estava completamente coberto pelo caixa, de R\$ 3,6 bilhões.

A solidez das finanças que a cidade do Rio de Janeiro obteve nos últimos anos permitiu que o Município demorasse a sofrer os reflexos da crise econômica no país, mesmo com o panorama desencadeado pela queda do preço do petróleo e a consequente redução dos royalties, que agravaram a crise do estado do Rio de Janeiro obrigado a decretar calamidade pública.

O ciclo olímpico, que chegou a ser apontado equivocadamente por alguns como o causador dos problemas econômicos enfrentados pelo Estado tornou-se, na realidade, o seu salva-vidas, chegando a dilatar as dificuldades, que não atingiram da mesma forma a cidade do Rio em 2016.

No entanto, a situação é de alerta e precisa ser acompanhada por todos os órgãos fiscalizadores das finanças públicas. Um exemplo disso é que agora, em 2017, a cidade do Rio acabou perdendo seu "rating" e foi rebaixada pelas agências de risco.

A crise torna o controle das finanças públicas ainda mais necessário. E, mesmo apresentando números favoráveis até 2016, os indicadores podem mudar e precisam ser acompanhados de perto.

A Fundação Getúlio Vargas divulgou uma pesquisa em 2016 revelando que houve crescimento de renda na cidade do Rio de Janeiro. Embora a economia carioca tenha demorado a decolar após o anúncio da cidade como sede olímpica, em 2009, uma vez embalado o crescimento não perdeu força. Entre 2008 e 2016 a renda per capita no município cresceu 30,3% - de 1.515 para 1.974 reais -, enquanto no resto do Brasil a alta foi de 19,6%.

Antes de conquistar o direito de celebrar os Jogos, entre os anos de 1998 e 2008, o crescimento da renda dos cariocas havia sido de apenas 6,1%. Nos outros 18 municípios do Grande Rio, por exemplo, o crescimento foi de 18,2% desde o anúncio do Rio como cidade olímpica.

Ainda segundo a Fundação Getúlio Vargas, os números mostram que a cidade manteve a expansão em 2015 e 2016, quando o país como um todo começou a perder renda. Isso demonstra que sem os ajustes feitos ao longo dos últimos anos a cidade do Rio de Janeiro não teria suportado o início da crise econômica nacional somado a entrega do importante calendário olímpico.

Mas a saúde financeira do Município do Rio de Janeiro precisa ser garantida e arcar daqui pra frente todo o legado construído nesse ciclo. A Execução Financeira Municipal deve ser monitorada muito de perto por nossos técnicos. As ações empreendidas pela Prefeitura tem sido fruto da atuação fiscalizadora e saneadora dessa Corte de Contas, sempre com visão preventiva, e assim deve continuar.

Precisamos lembrar que a economia brasileira passa por um período complicado. Em 2015, o PIB já havia caído 3,8%, com destaque negativo, pelo lado da oferta, para a indústria e serviços. Essa retração dos investimentos foi agravada pelo baixo nível de utilização da capacidade instalada do setor e pela deterioração da confiança dos agentes econômicos. Os indicadores de confiança de consumidores e empresários alcançaram mínimos históricos a partir de 2015.

Agora, para que haja uma recuperação da economia, é fundamental ter uma retomada dos investimentos, o que depende inicialmente de uma melhora das expectativas dos agentes econômicos.

Todo esse cenário mostra sim que o Rio de Janeiro tem o que comemorar. Teve uma gestão acertada e conquistas incorporadas a vida da população. Mas também tem muito com o que se preocupar. Nesse sentido, passo a me aprofundar sobre os detalhes técnicos das finanças do município.

Apresentadas essas considerações iniciais que, a meu ver, constituem o pano de fundo para a análise das Contas do Governo referentes ao exercício de 2016, passo a abordar pontos relevantes levantados no Relatório.

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO:

Com relação ao RESULTADO ORÇAMENTÁRIO, a CAD informou que as despesas executadas à conta de recursos, com previsão de arrecadação em 2016 superaram o montante efetivamente arrecadado em R\$ 110 milhões, “... situação que atenta contra as boas práticas fiscais, e que contribuiu para a insuficiência de restos a pagar...”.

O Voto do Excelentíssimo Sr. Conselheiro Ivan Moreira esclarece que a CAD deixou de computar o valor de R\$ 1.306.135.630,61, resultante do superávit financeiro do exercício de 2015, já deduzidos todos os Restos a Pagar e demais obrigações financeiras.

Quando da análise da Prestação de Contas do Governo de 2015, por fato similar, fiz consignar em minha Declaração de Voto, o conceito de superávit financeiro contido no art. 43 §2º da lei nº 4.320/64, o qual me proponho a repetir:

“Entende-se por superávit 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 ele vinculadas.”

Também deixei registrado naquela oportunidade que, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 6ª edição, Parte V:

*“... no momento inicial da execução do orçamento, quando há superávit financeiro de exercícios anteriores, **tem-se um recurso disponível para abertura de créditos para as despesas não fixadas ou não totalmente contempladas pela lei orçamentária. Dessa forma, o equilíbrio entre a receita prevista e despesa fixada no Balanço Orçamentário pode ser verificado** (sem influenciar o seu resultado) somando-se os valores da linha Total e da linha Saldos de Exercícios Anteriores, constante da coluna Previsão Atualizada, e confrontando-se esse montante com o total da coluna Dotação Atualizada.”*

A partir dessa fundamentação, é possível concluir que o procedimento adotado pelo Poder Executivo está de acordo com as normas vigentes, ou seja, não atentou contra as práticas fiscais e tampouco contribuiu para a insuficiência dos restos a pagar, sobre o qual falarei mais adiante.

ARRECADAÇÃO DA RECEITA:

A CAD, em sua exposição mencionou que o total das receitas arrecadadas em 2016 apresentou desempenho 8,42% inferior ao montante previsto na LOA, equivalente a R\$ 2,60 bilhões em valores absolutos.

Relativamente a receita corrente, esta atingiu 93,1% dos R\$ 26,47 bilhões previstos e à exceção do grupo Outras Receitas Correntes, as receitas que apresentaram arrecadação abaixo da estimativa contida na LOA foram: receitas de ISS, Cota-parte do ICMS, receitas de concessões e permissões, rendimentos de valores mobiliários da Administração Direta, não realização da receita de cessão do direito de operacionalização e pagamentos de pessoal, transferências do Fundo Municipal de Saúde – FMS, transferências para a formação do FUNDEB e não realização da receita do Previ-Rio relativa à taxa de administração pela gestão do FUNPREVI.

Com relação a esta última, é importante destacar que na 109ª sessão ordinária do Conselho de Administração do Previ-Rio, ocorrida no dia 1º de fevereiro de 2016, cuja respectiva Ata foi publicada no DO RIO de 25/02/16, ficou decidido em observância ao disposto no art. 15 da Portaria MPS Nº 402, de 10/12/08, do Ministério da Previdência Social, que houve um excedente de arrecadação decorrente do repasse da taxa de administração, na ordem de R\$ 84 milhões em relação ao que foi utilizado pelo Instituto para os fins a que se destina: custeio das despesas correntes e de capital.

Decidiu-se, naquela oportunidade, que o FUNPREVI deixaria de repassar a taxa de administração que é de 1% sobre o valor da folha de pagamento dos inativos e pensionistas, até que o saldo excedente fosse exaurido.

“Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que:

I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio;
II - as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da Taxa de Administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações;
(...)"

Importa registrar que o FUNPREVI foi criado em 28/12/2001, através da Lei nº 3.344 e a respectiva taxa de administração foi estabelecida em seu art. 25:

Art. 25. Pela gestão do FUNPREVI, o PREVI-RIO receberá, mensalmente, a título de taxa de administração, um percentual não superior a dois por cento da despesa de pessoal do Município, a ser fixado pelo Conselho de Administração para cada exercício.

E ao que se sabe, sempre foi destinada ao pagamento do custeio do Instituto e de seus benefícios.

Considerando que, em princípio, o Instituto em razão da suspensão da taxa não tinha como honrar seus compromissos com o pagamento dos benefícios, na 114ª sessão ordinária ocorrida em 27/06/15, publicada no DORIO de 28/07/16, o Conselho de Administração, com supedâneo na Lei nº 3.344, de 28/12/2001, no Decreto nº 30.543, de 18/03/2009, bem como na Lei nº 6.045, de 14/01/2016 (Lei Orçamentária Anual – LOA), aprovou o retorno do repasse da taxa, revendo decisão anterior. O CAD, nessa oportunidade, solicitou que o Instituto apresentasse um parecer jurídico que consubstanciasse essa mudança de entendimento.

Destarte, é importante que seja encaminhada cópia desse parecer jurídico a este Tribunal de Contas e que essa questão seja enfrentada antes do envio do PLOA de 2018, já que essa receita pode vir a ser suprimida do Instituto de Previdência Municipal e, conseqüentemente, afetar a concessão dos respectivos benefícios.

No item RECEITAS TRIBUTÁRIAS, a CAD destacou o desempenho positivo do IPTU, que apresentou um crescimento em termos reais de 4,76%, revertendo, inclusive, a queda de 6,73% em 2015, principalmente em razão do Projeto Atualiza, que utiliza imagens georreferenciadas para a atualização das

informações cadastrais dos imóveis. Muitos imóveis que eram isentos, começaram a pagar o IPTU.

Quanto ao incremento de arrecadação em função desse Projeto, é prudente destacar que foi instaurada a inspeção extraordinária na Subsecretaria de Tributação e Fiscalização da SMF (processo nº 40//000.591/2017) com base no Memorando nº 006, de 30/01/2017, da lavra do Excelentíssimo Conselheiro Ivan Moreira dos Santos, com o objetivo de verificar a metodologia utilizada pela jurisdicionada para a revisão e atualização da sua base de cálculo.

Nesse expediente, o Excelentíssimo Conselheiro alerta que, embora o georreferenciamento constitua ferramenta adequada para atualização da base cadastral, não consegue distinguir realmente as áreas construídas nos padrões passíveis de tributação de áreas provisórias.

Relativamente aos tópicos Evolução e Renúncia da Receita, deixarei para me manifestar mais adiante, quando da análise das Recomendações propostas pela CAD e recepcionadas pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator.

DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DO MUNICÍPIO – DREM:

A CAD, com relação a esse item verificou que houve desvinculação indevida da Fonte 146 – Regularização de obras, uma vez que foi empenhada despesa maior que a receita arrecadada.

Para contextualizar, o caput do Art. 76-B do ADCT da Constituição Federal estabelece que a desvinculação abrange as receitas relativas a impostos, taxas e multas, até 31/12/2023 e que o percentual a ser desvinculado é de 30%. Além disso, o referido dispositivo também alcança os impostos, taxas e multas que vierem a ser criados até a vigência prevista pela Emenda Constitucional nº 93/2016:

“Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.”

O objetivo da DREM é possibilitar que o legislador possa desatrelar recursos de fontes vinculadas para reduzir seu endividamento ou para aplicar recursos em outras áreas que considere mais prioritárias do que a área que estava sendo beneficiada com a vinculação anterior, sem prejuízo do

cumprimento dos limites constitucionais com a aplicação de, no mínimo, 25% em manutenção e desenvolvimento do ensino e 15% com financiamento das ações e serviços públicos de saúde e outras.

Do quadro apresentado pela CAD, no caso da fonte 146 – regularização de obras – verifica-se que não poderia ter havido desvinculação de receita, visto que o valor total da receita arrecadada foi de R\$ 227.855.818, e o valor da despesa empenhada foi de R\$ 236.780.893, excedendo em R\$ 8.925.076, o valor arrecadado.

No entanto, compete destacar que, apesar desse equívoco, não houve prejuízo nas ações financiadas por essa fonte, visto que a mesma recebeu dotação orçamentária acima da receita por ela arrecadada, conforme se vê do valor empenhado.

DESPESAS DE PESSOAL:

Segundo a CAD, a despesa de pessoal no Poder Executivo correspondeu a 49,04% sobre a Receita Corrente Líquida, atendendo aos limites estabelecidos pela LRF.

No entanto, o Poder Executivo ultrapassou o percentual de 48,6% estabelecido como limite de alerta, levando este Tribunal a expedir, em 1º de fevereiro de 2017, o respectivo Ofício de comunicação.

Em seu relatório, a CAD informou que o Gabinete do Prefeito encaminhou a esta Corte o Relatório Conjunto CGM/SMF/PGM 001/2017, contendo as análises relativas aos atos celebrados nos dois últimos quadrimestres, que resultassem em aumento de despesa de pessoal expedidos nos últimos 180 dias de 2016 e que, de acordo com o Certificado de Auditoria, nº 111/2017, “... *foi verificado aumento das verbas: 207 e 555 na SMS, 377 na SEMAEARC e 577 na COMLURB dentro do período. Há também aumento na verba 560-encargos Especiais ADM autorizada anteriormente à data limite com efeito financeiro a partir de outubro/2016.*”

Acrescentou que:

“Esses aumentos de despesas foram detectados em Auditoria realizada em atendimento ao Decreto nº 42.724/2017 e a legalidade desses atos serão submetidas para avaliação da Procuradoria Geral do Município”. (grifei)

Nada obstante a análise quanto à regularidade do ato pender de crítica por parte da Procuradoria Geral do Município, a partir desse Relatório Conjunto, a CAD afirmou que o:

*“... Poder Executivo ao estender a verba 555 aos arquitetos, engenheiros civis e agrônomos, e aumentar o valor da verba 377, após 4/7/2016, **infringiu o estabelecido no § 1º do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, que trata da expedição de atos que resultem em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, cabendo destacar que tais atos resultaram em um acréscimo de R\$ 1,77 milhão nos gastos com pessoal do Município.” (grifei).*

Com base nessa conclusão, a CAD sugeriu que fosse determinado:

“Que o Poder Executivo suste o pagamento da verba 555 – encargos especiais Defesa civil aos arquitetos, engenheiros civis e Agrônomos (autorizado na fl. 13 do processo nº 09/800.089/2016), bem como restabeleça o teto da verba 377 – encargos Especiais SETI vigente antes do aumento autorizado em atendimento ao Ofício SEMAERAC nº 115/2016, considerando a nulidade dos respectivos atos, nos termos do parágrafo único do art. 21 da LRF - subitem 2.6.1.1.2)”

Com relação a essa Determinação, a ilustre Secretária de Controle Externo, em suas considerações, destacou que o objetivo da norma é impedir a assunção de despesas novas de pessoal em final de mandato, em dissonância com o que preveem o Plano Plurianual de Investimentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e, por conseguinte, evitar o comprometimento da execução financeira e orçamentária do exercício financeiro seguinte.

Por tratar-se de despesas com encargos especiais, após tecer um breve esclarecimento sobre a natureza precária e eminentemente temporária dessa verba, a Secretária de Controle Externo ressaltou que a possibilidade de sua supressão ou redução a qualquer tempo, não comprometeria necessariamente o orçamento subsequente.

A Secretária citou como exemplo o fato de quem em 1º de janeiro de 2017, através do Decreto nº 42.726, essa verba foi reduzida em 50%, levando a crer que a interpretação por ela esposada tem o condão de ilidir a determinação D5, acima transcrita.

Nessa linha de interpretação, a douta Procuradoria Especial, salientou que não há nos autos, indícios de que houve o efetivo aumento de despesa com pessoal como ato de favorecimento indevido ou com propósito de inviabilizar

futuras gestões. Portanto, que a Determinação D5, no sentido de que seja sustado o pagamento da verba 555, a seu ver, é prescindível.

À luz de tais argumentos, **com os quais concordo integralmente**, acrescento que a determinação proposta parece-me frágil: veja-se que a concessão dessa verba de caráter transitório e precário está vinculada somente ao critério de conveniência e oportunidade do gestor, já que não se incorpora à remuneração do servidor, podendo o Poder Executivo, inclusive, sustar todos os pagamentos concedidos no exercício anterior e em ato contínuo, restabelecê-los por ato próprio.

Diante desse contexto, não posso deixar de mencionar que, em recente tentativa de controlar a despesa de pessoal, a Controladoria Geral do Município publicou a Resolução CGM nº 1.301, de 1º de junho de 2017, visando orientar aos gestores públicos para o controle dessa despesa. Essa Resolução foi ratificada pelo Decreto Rio nº 43.311, de 21 de junho de 2017.

Ressalte-se que a Resolução se dirigia aos gestores, quando a maioria dos atos nela mencionados são privativos do Sr. Prefeito.

“DECRETO RIO Nº 43311 DE 21 DE JUNHO DE 2017

Estabelece procedimentos a serem seguidos pelo Poder Executivo em gastos com pessoal, face a extrapolação do Limite Prudencial previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais e,

CONSIDERANDO a extrapolação do Limite Prudencial de Gastos com Pessoal, conforme consta da Resolução CGM nº 1.299, de 29 de maio de 2017, publicada no Diário Oficial do Município de 30 de maio de 2017; CONSIDERANDO as vedações impostas pela Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, “Lei de Responsabilidade Fiscal”, notadamente no parágrafo único do art. 22;

CONSIDERANDO as severas penalidades aplicáveis caso descumpridas as vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal, de natureza cível, administrativa e penal,

DECRETA:

Art. 1º Ficam os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta obrigados a observar as limitações alertadas pela Controladoria-Geral do Município – CGM, através da Resolução CGM nº 1.301, de 1º de junho de 2017, desde a data de sua publicação, enquanto perdurar a extrapolação do limite prudencial de gastos com pessoal, ficando vedadas, dentre outras, as seguintes práticas:

I - abertura de concursos públicos e chamadas para provimento de cargos ou admissão de empregados públicos, relativos aos concursos públicos já realizados, ainda que dentro das vagas previstas no edital;

II - nomeações e designações para cargos comissionados, funções gratificadas e empregos de confiança, vagos ou indisponíveis;

III - cessões de pessoal que acarretem aumento de despesa para o Município.

§ 1º Excetuam-se do disposto no inciso I deste artigo a reposição de cargo, emprego ou função, decorrentes de aposentadorias e falecimentos ocorridos nas áreas de Saúde, Educação e Segurança, após a aprovação da Comissão de Programação e Controle da Despesa - CODESP.

§ 2º Ficam permitidas:

I - reposições de exonerações de cargos em comissão ou de dispensas de empregos de confiança e funções gratificadas, desde que justificadas em processo administrativo e quando não acarretem aumento de despesa;

II - nomeações e designações autorizadas até o dia 29 de maio de 2017 que ainda não tenham sido publicadas. III - cessões de pessoal que não acarretem aumento de despesa para o Município, após parecer da CODESP.

Art. 2º As despesas com Encargos Especiais ficam limitadas, por órgão e entidade, ao valor constante da folha de pagamento referente ao mês de maio de 2017, sendo vedada a concessão de novos Encargos Especiais ou Adicionais de Supervisão, sejam eles de finalidade específica ou de livre distribuição.

Art. 3º Ficam suspensas a contratação e a realização de horas-extras ou a ampliação de jornada trabalho, a qualquer título, bem como o teto de horas-extras autorizado para o exercício de 2017.

Art. 4º As negociações firmadas em Convenções e Acordos Coletivos ficam mantidas, vedado o aumento, reajuste, atos de concessão de vantagem ou adequação de remuneração, a qualquer título, ressalvada a simples reposição inflacionária.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, ficando sua eficácia condicionada às ocorrências de extrapolação do limite prudencial de gastos com pessoal de que trata o art. 1º deste Decreto.”

Note-se que a vedação contida nos incisos I e III do Art. 1º do supra citado Decreto, refere-se a atos privativos do prefeito.

No caso dos encargos especiais, o Decreto estabeleceu como teto, o valor pago na folha do mês de maio de 2017, sem divulgar qual foi esse valor.

Mas o que chama a atenção, em razão das proporções que essa medida pode atingir, é a vedação da contratação e realização das horas- extras ou a ampliação da jornada a qualquer título, sem excetuar, sequer, as áreas de saúde (onde há constante necessidade de cobertura de plantões) e educação (com a realização de dupla regência para cobrir faltas e licenças médicas e especiais). Essa prática integra a rotina desses órgãos.

Porém, antes de se promover a castração dessa rotina, em especial nessas áreas de atuação, penso que o Poder executivo deveria adotar outras medidas, tais como o corte nas nomeações para cargos em comissão e designações para emprego de confiança, aliás como estabelecido no § 1º do Art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. É fato que a vedação de hora extra deverá ocorrer, mas caso atingido o respectivo limite.

Entretanto, o Decreto caminha em sentido oposto: autoriza as reposições das nomeações e designações, bem como, permite que sejam publicadas as nomeações autorizadas até 29/05/17.

Quanto ao art. 4º do Decreto em tela, é de se registrar que as cláusulas das convenções coletivas não são negociadas e nem negociáveis pelo Município. Logo, os aumentos e vantagens nelas atribuídas, que nem sempre se restringem às reposições inflacionárias, se descumpridas, podem gerar passivo trabalhista para a respectiva empresa pública ou sociedade de economia mista e, conseqüentemente, para a Prefeitura, o que merece atenção por parte desta Corte.

A Resolução CGM que continua vigente, e cujos termos foram ratificados pelo mencionado Decreto, alerta para a vedação da concessão de outras vantagens.

Merece igual atenção o fato de que a concessão de atos que, apesar de direito dos servidores, resultam diretamente em aumento da despesa de pessoal, tais como enquadramento por formação de professores, triênios, incorporação de cargos e outros, fazem parte da rotina das áreas de Recursos Humanos dos órgãos e entidades. Todos esses atos são previstos em lei, mas efetivamente geram aumento de despesa.

Por fim, o Decreto condiciona essas vedações, **às ocorrências de extrapolação do limite prudencial de gastos com pessoal**, o que carece de operacionalidade, tendo em vista que de acordo com o § 2º do art. 18 da LRF:

“Art. 18....

(...)

§ 2ª despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.”

É recomendável que esse controle ocorra mensal e preventivamente como forma de se corrigir e adequar a despesa de pessoal aos limites estabelecidos pela LRF. Do contrário, o Poder Executivo suspenderá atos que já tenham gerado a despesa e, por conseguinte, o atingimento do citado limite prudencial.

Por conseguinte, para que haja efetiva eficácia da norma e para que o Poder Executivo possa dar conta do Alerta emitido por este Egrégio Tribunal na forma do Ofício TCM/GPA/PRES/009 de 1º de fevereiro de 2017, acompanho o Voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator pelo não acolhimento dessa Determinação proposta pela CAD e sugiro que o Poder Executivo seja orientado quanto aos pontos por mim apresentados.

ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2017:

A CAD, ao analisar o quadro de orçamento dos investimentos das empresas estatais segundo origem de recurso, verifica que a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP - não foi incluída no anexo V da LOA de 2017.

Esse fato foi objeto de recomendação constante no Parecer Prévio das Contas de 2015, tendo o Poder Executivo respondido através do Ofício SMF nº 973, de 16/12/16 que essa recomendação seria atendida com a inserção do novo demonstrativo “Detalhamento do Orçamento de Investimento das empresas e Sociedades de Economia Mista.”

A CAD, em sua análise, constatou a existência desse novo Demonstrativo, que ressalte-se foi publicado no Diário Oficial do dia 05/10/16, em forma de suplemento, na página 136.

FUNPREVI:

De acordo com as considerações finais expendidas pela nossa Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, o Poder Executivo deixou de atender as Determinações constantes do Parecer Prévio de 2015, relacionadas ao FUNPREVI e, em razão disso, sugeriu que as mesmas passassem a constar, também, no Parecer Prévio das Contas de Governo de 2016, da seguinte forma:

“Que seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal nº 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal seja obrigado, nos próximos exercícios, a dispor de vultosas quantias para cobertura do déficit financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 (subitem 5.6);”

Dessa maneira, o ilustre Procurador Chefe da nossa Douta Procuradoria Especial mencionou em seu Parecer que a Previdência Municipal merece maior enfoque e deixou consignado que o Previ-Rio apresentou uma proposta preliminar de equacionamento do déficit atuarial em dezembro de 2016 que, por sua vez, ainda não foi implementada.

No que concerne à gestão do FUNPREVI, parece-me fundamental destacar alguns pontos tratados no referido Estudo, através do qual o PREVIRIO informou que foram adotadas várias medidas a fim de corrigir distorções sobre a folha de pagamento:

I - Alteração do prazo de recadastramento a fim de evitar os depósitos em conta dos beneficiários, sem o efetivo controle da prova de vida:

O recadastramento dos servidores inativos vem sendo realizado pelo PREVIRIO desde 2014 com a finalidade de prova de vida do servidor, realizada nos prazos estabelecidos em calendário anualmente publicado.

Ocorre que mesmo sem a prova de vida, por força do § 2º do Art. 51 do Decreto nº 22.870, de 06/05/03, o servidor tinha direito à reserva do benefício ou quota respectiva pelo período de até um ano, a contar da data divulgada no calendário.

Esse dispositivo foi alterado pelo Decreto Rio nº 41.720, de 17/05/2016, que reduziu de 1 ano para 3 meses o prazo de reserva do benefício ou quota respectiva, bem como autorizou sua imediata exclusão da folha de pagamento,

evitando que esse recurso ficasse à disposição do Banco, ao invés de ser mantido no Caixa do FUNPREVI.

Essa medida resultou em uma economia de R\$ 11,70 milhões/ano.

II – Definição do valor de R\$ 1.212,00 (utilizado pela União como teto remuneratório), para fins de recebimento do salário família:

De acordo com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, o salário família é devido ao trabalhador de baixa renda.

“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º.....

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;

(...)”

Como no município não havia e nem há uma norma definindo quais os critérios para enquadrar o servidor como sendo servidor de baixa renda, a SMA utilizou os mesmos parâmetros estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 1/2016 do MTPS, fixando como limite da remuneração, na época, o valor de R\$ 1.212,00.

Dessa forma, os profissionais com remuneração acima desse valor deixaram de ser considerados como servidores de baixa renda e tiveram o benefício suspenso.

Essa medida resultou em uma economia de R\$ 3,90 milhões/ano.

III – Isonomia no recebimento de pensão resultante de falecimento de servidor ativo e de servidor inativo:

A lei nº 3.267, de 28, de agosto de 2001, estabelece em seu art. 1º que:

“Art. 1.º Qualquer que seja a causa mortis, a pensão devida em razão do falecimento de servidor municipal vinculado ao Instituto de Previdência do Município do Rio de Janeiro-PREVI-RIO corresponderá à totalidade da remuneração ou proventos percebidos pelo servidor.”

Como a lei menciona remuneração e proventos, a SMA e o PREVIRIO utilizavam bases de cálculo diferentes para a fixação da pensão.

À vista disso, o pensionista do servidor falecido enquanto em atividade, recebia todas as vantagens e gratificações por ele percebidas na data do óbito, o que incluía: cargo em comissão incorporado ou não; caso estivesse ocupando um segundo cargo em comissão, o valor desse segundo cargo também passava a integrar a pensão; os encargos especiais, jetons e etc.

Por outro lado, o pensionista do servidor falecido já na inatividade, cuja pensão derivava dos proventos do servidor, não recebia essas vantagens e gratificações, já que essas verbas não integram a base de cálculo dos proventos.

Desse modo, em nova interpretação no sentido de que a lei não pretendia e não poderia estabelecer tratamento diferenciado entre pensionistas de servidores ativos ou inativos, a SMA e o Previ-Rio passaram a adotar o entendimento de que a diferença estabelecida na lei era tão somente para fins de referência: se ativo, remuneração; se inativo, proventos.

Essa medida isonômica resultou em uma economia de R\$ 9,75 milhões/ano;

IV – Complemento salarial:

De acordo com o inc. I, do Art. 177 da Lei Orgânica do Município, é devido o complemento salarial aos servidores que recebem remuneração abaixo do valor do salário mínimo nacional.

“Art. 177 - São assegurados aos servidores públicos do Município:

I - remuneração não inferior ao salário mínimo nacionalmente fixado, inclusive para os que a percebem variável, nos termos do art. 7º, IV e VII, da Constituição da República;

Ocorre que, apesar do comando ser claro e objetivo, a base de cálculo utilizada pela SMA para pagamento da complementação salarial e, conseqüentemente, pelo Previ-Rio era o valor do vencimento.

Conforme informação constante no citado Estudo, até a data do seu envio a este Tribunal, essa medida ainda encontrava-se pendente de implementação.

É de se lembrar que o pagamento da complementação salarial nos casos em que a remuneração supera o valor do salário mínimo nacional, já foi

considerado indevido por esta Corte de Contas, pois que contraria as Súmulas Vinculantes nº 15 e 16, ambas ditadas pelo Supremo Tribunal Federal:

Súmula Vinculante 16 - "Os arts. 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público".

Súmula Vinculante 15 - "O cálculo de gratificações e outras vantagens não incide sobre o abono utilizado para se atingir o salário mínimo do servidor público".

Em recente Sessão da 2ª Câmara Ordinária deste Tribunal, ocorrida em 08/06/2017, através do voto constante no processo de nº 05/509.870/2016 que tratou de Pensão por morte de ex-servidora aposentada, esta Corte reiterou esse entendimento.

Por isso, sugiro que o Previ-Rio atue no sentido de melhorar a gestão e o controle da folha de pagamento de inativos e pensionistas que, como se pode verificar do Estudo por ele encaminhado, apresentava inconsistências que durante anos geraram prejuízo ao FUNPREVI e apresente os estudos necessários para a adoção dessas medidas.

Ainda com relação ao Estudo de Equacionamento, esse propõe como medida para sanar o Déficit Atuarial, a alteração da premissa utilizada pelo **COMPREV**, aumentando a estimativa da compensação previdenciária de 8% (utilizada naquela oportunidade) para o limite global de 10%, a ser utilizado no cálculo atuarial.

Esse limite de 10% encontra-se definido no §5º do Art. 11, da Portaria MPS nº 403/2008.

Para fins de registro, o COMPREV é a compensação financeira realizada entre o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos em que ocorra a contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, de acordo com a Lei Federal nº 9.796, de 05 de maio de 1999.

No que tange à compensação previdenciária, há uma particularidade que parece-me importante comentar:

A compensação financeira entre os regimes está condicionada à homologação das aposentadorias por parte deste Tribunal, consoante disposto no Anexo I, da Portaria MPS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999.

“3 - REQUERIMENTO DE REVISÃO / ATUALIZAÇÃO DA APOSENTADORIA OU PENSÃO

3.1 Revisão de Tempo de Contribuição e Renda Mensal Inicial

• *Apresentar CTS/CTC quando a revisão resultar em alteração dos parâmetros em decorrência de retificação ou de nova CTS/CTC, acompanhada de prova dos recolhimentos das contribuições relativas ao período de vínculo indicado, caso este não conste do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS; (Redação dada pela Portaria MPS nº 98, de 06/03/2007)*

Original: • Apresentar CTS/CTC quando a revisão resultar em alteração dos parâmetros em decorrência de retificação ou de nova CTS/CTC.

• *Portaria expedida pela autoridade competente que confirmou a revisão;*

• ***Homologação do ato de revisão, expedido pelo Tribunal ou Conselho de Contas quando a revisão alterou o fundamento legal do ato concessório;***

• *No caso de inclusão de dependente inválido, deverá ser apresentado o Laudo Médico que reconheceu a invalidez.”*

Portanto, não há como buscar compensação financeira junto ao Regime Geral da Previdência Social sem a devida homologação da aposentadoria ou da pensão, por parte desta Corte.

Dessa forma, para a subsistência do FUNPREVI é fundamental que o Poder Executivo cumpra as determinações deste Tribunal, para que os processos de aposentadoria e pensão possam ser devidamente homologados.

Importa destacar que essas determinações vêm sendo inseridas ano a ano nos Pareceres Prévios e que, conforme proposta da CAD, aprovada pela douta Procuradoria Especial, constarão novamente no Parecer de Contas do Governo de 2016, a saber:

“Que os atos de fixação de proventos de aposentadorias e pensões observem o disposto na Emenda Constitucional nº 41/2003, na Lei Federal nº 10.887/2004 e na decisão proferida por esta Corte no processo 05/5159/2004 (subitem 5.6);” e

“Que as contribuições previdenciárias incidentes sobre as remunerações percebidas pelos servidores beneficiados pelo abono permanência sejam recolhidas ao FUNPREVI, conforme decisão proferida no processo 40/6200/2011 (subitem 5.6);”

Ainda, com relação ao Estudo de Equacionamento do Déficit do FUNPREVI, no que diz respeito à receita oriunda da Contribuição Suplementar,

este propõe a revisão do Anexo I, da Lei nº 5.300/11, de forma a aumentar os valores do piso e do teto da contribuição suplementar a serem repassados ao Instituto.

Essa questão está abrangida pela Determinação sugerida pela CAD (revisão do Plano de Capitalização) e foi abordada no processo de nº 40/002.205/2013, sob minha relatoria, recentemente analisado e aprovado no Plenário desta Corte.

Naquele processo recomendei a realização de novos estudos com relação aos valores repassados ao FUNPREVI a título de contribuição suplementar, ressaltando, porém, que os valores a serem considerados como gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como com Ações e Serviços Públicos de Saúde devem respeitar integralmente os valores constantes do Anexo I da Lei nº 5.300/11, de forma a manter o vínculo com as respectivas áreas funcionais e garantir o equilíbrio atuarial do FUNDO e a capacidade orçamentária financeira do Município, permitindo, como não poderia deixar de ser, a efetiva constituição de reservas técnicas, de modo a cumprir seu fundamento.

Por fim, o Estudo defende a possibilidade de integralização de imóveis do patrimônio do FUNPREVI, já que essa forma de equacionamento está prevista na Portaria MPS nº 402/2008, do Ministério da Previdência. Sobre esse ponto, especificamente, apresentarei minhas considerações mais adiante.

Quanto à Determinação abaixo transcrita, não há nada a comentar.

“Que o Poder Executivo atue junto ao PREVI-RIO para que seja cumprido o disposto na legislação que trata dos Regimes Próprios de Previdência, a fim de que a posição atuarial atualizada seja refletida nas Demonstrações Contábeis de encerramento de cada exercício do FUNPREVI e, conseqüentemente, nas Demonstrações Consolidadas do Município (subitem 5.2)”

Dessa maneira, no que tange às Determinações relativas ao FUNRPEVI, acompanho o Voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator.

No que se refere à Determinação no sentido de:

“Que à Secretaria Municipal de Fazenda, na pessoa de seu titular, sob pena de responsabilidade, proceda o imediato lançamento tributário das obrigações não quitadas por empresas concessionárias, no que concerne a exploração de publicidade em áreas públicas, notadamente mobiliário urbano, bem como as empresas que operam publicidade na denominada Mídia Exterior, devendo a Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização proceder rigorosa fiscalização em publicidades não licenciadas, em verdadeiro afronto a ordem pública e,

ainda, providenciar a cobrança de tributos quanto a utilização de áreas públicas para a realização de eventos, evitando-se desta forma, a perda de Receita.”

Não só acompanho como parabenizo pela forma breve, mas eficiente com a qual o Excelentíssimo Relator tratou do assunto. A mídia exterior é vista com antagonismo pela sociedade em razão da poluição visual que acarreta. Por outro lado, a redução em seus licenciamentos também gera prejuízo a sociedade carioca, impondo à urgente necessidade de regulamentação e fiscalização mais eficiente por parte do Poder Executivo.

“Que o Poder Executivo efetive criteriosa análise antes da realização de cancelamentos de saldos de empenhos com objetivo de se evitar que aqueles referentes a serviços já prestados e/ou materiais já entregues, pelos fornecedores, sejam irregularmente cancelados.”

Deixarei para comentar essa Determinação mais adiante.

“Que a Prefeitura avalie as condições de administração e manutenção dos hospitais municipalizados no exercício de 2016, verificando os ajustes necessários para fazer face ao aumento correspondente de despesas, em conformidade com a LRF.”

O Município, em 14/01/2016, através do Termo de Cooperação n.º 01/2016, assumiu a gestão, em caráter definitivo, do Hospital Rocha Faria e Hospital Albert Schweitzer.

Esse processo de municipalização que resultou do Decreto Rio n.º 41.198/2016, estabeleceu como premissas: a emergência do sistema estadual de saúde declarada através do Decreto Estadual n.º 25.521, de 23/12/15, o comando insculpido na Constituição Federal de que a saúde é direito de todos e dever do Poder Público, que o Poder Público Municipal deve colaborar com soluções para reduzir potenciais danos aos usuários do SUS, em razão de eventual desassistência da rede de saúde estadual e que a AP5 representa metade do território da Cidade do Rio de Janeiro.

Ressalvando essas premissas e o fato de que as impropriedades apontadas no processo devem ser rigorosamente apuradas, entendeu a douta Procuradoria Especial que a municipalização atendeu ao interesse público, mas que, não se pode desconsiderar seu impacto nas contas públicas.

Como bem destacou o Exmo. Relator em seu Voto ao qual me filio:

“A questão aqui, é avaliar se seria crime deixar o caos se instalar na rede Hospitalar da Zona Oeste, em função da falência comprovada do Estado ou se foi crime trazer para o seio do município, a questão e resolvê-la, como hoje os

números comprovam. Certo é que despesas para serem executadas, tem que ser previstas, mas, há ocorrências alheias a vontade dos gestores, que tem de ser avaliada como um todo, e não sob a ótica estritamente formal, o que é o caso, afinal, não se poderia prever a situação que hoje se apresenta no âmbito da Administração Estadual”.

Em prosseguimento à análise pela CAD, esta em suas Considerações Finais apresentadas no Relatório, que constem no Parecer Prévio das Contas do Governo de 2016, as seguintes Recomendações:

“Que se envidem esforços para solucionar as questões relativas à carência de professores, bem como às relativas à infraestrutura das escolas (subitens 1.8 e 10.IV.5 e fls. 498/500 do p.p.).”

Não obstante a implementação dessa recomendação proposta pela CAD e recepcionada pelo Exmo. Relator esbarre nos limites da despesa de pessoal, já que as ações para sanar essa carência de professores tendem a colidir com o disposto na Resolução CGM nº 1.301, de 1º de junho de 2017 e no recém publicado Decreto Rio nº 43.311, de 21/06/2017, a Secretaria Municipal de Educação, através do Ofício nº 209, de 16/12/16, reproduzido no Ofício GP nº 287 de 21/12/16 encaminhado a este Tribunal, apresentou várias justificativas que demonstram, dentre outros, a dificuldade de preenchimento de vagas, a necessidade de reposição de banco de reserva nos concursos; a ampliação da dupla jornada; a implantação de 1/3 de aula.

Diante do quadro apresentado pela SME, ao que tudo indica, essa carência não terá fim e, conseqüentemente, essa recomendação continuará a constar nos pareceres seguintes a serem emitidos por este Tribunal.

Dessa forma, para que as ações de controle desta Corte tenham mais eficácia em benefício da rede municipal, acompanho a proposta do Exmo. Relator e sugiro que o Poder Executivo apresente um Plano de Trabalho contemplando as medidas que serão implementadas de acordo com um cronograma contendo os respectivos prazos para seu cumprimento.

“Que a Secretaria de Educação, juntamente com a RIOURBE, conclua, com a maior brevidade possível, a instalação de aparelhos de ar condicionado em todas as escolas municipais (subitens 1.8 e 10.IV.6 e fls. 498/500 do p.p.);”

Assim como no item anterior, através do mesmo Ofício nº 209, de 16/12/16, reproduzido no já citado Ofício GP nº 287/16, a Secretaria Municipal

de Educação esclareceu que vem envidando esforços para atender a essa recomendação.

Justificou que trata-se de operação extremamente complexa e dependente de outros órgãos, tais como Light e RIOURBE e que para obter maior agilidade, a Secretaria vem buscando acelerar na medida do possível, aumento da carga elétrica junto à LIGHT.

Dessa forma, o programa que teve início em 2012, com 248 unidades climatizadas (17%), chegou a 2016 com 1.252 unidades (82%) climatização instalada.

De acordo com os dados apresentados no citado Ofício, verifica-se que a média tem sido de 16,5% de unidades climatizadas/ano, levando a crer que em 2017, se a Secretaria mantiver esse programa como prioridade, poderá alcançar a climatização da totalidade de suas unidades escolares.

Nessa linha, acompanho a proposta do Exmo. Relator e sugiro que a SME apresente, no prazo máximo de 30 dias a contar da aprovação das Contas pelo Parlamento Municipal, um cronograma contendo a relação das unidades que ainda não foram climatizadas, para que esta Corte possa acompanhar o efetivo cumprimento dessa Recomendação, ainda neste ano de 2017.

“Que o Poder Executivo estabeleça referenciais técnicos mais precisos para os elementos mínimos que devem compor os projetos básicos, tanto em licitações de obras públicas, quanto em concessões de serviços públicos precedidos de obras públicas, de forma que se garanta o pleno cumprimento dos elementos mínimos impostos pela Lei Geral de Licitações, conforme exposto pela 7ª Inspeção Geral às fls. 456 (subitem 1.8 e fls. 523 do p. p.);”

Relativamente a essa Recomendação proposta pela CAD e recepcionada pelo Exmo. Relator, tive a oportunidade de me manifestar através do Voto nº 430/2017, exarado no processo nº 40/001.412/2016, na forma de Autos Apartados formado através de cópia de peças do Processo nº 40/4840/2015 referente ao Edital de Concorrência Pública nº 16/2015 da RIOURBE.

Nesse processo, a 7ª Inspeção Geral de Controle Externo, após análise de documentos e esclarecimentos prestados pela jurisdicionada, concluiu pela necessidade de nova oitiva para que fossem identificados os servidores/agentes diretamente responsáveis pela autoria do Projeto Básico, indicando a

participação e responsabilidade de cada um destes profissionais, bem como que fossem os mesmos cientificados para que, se desejassem, pudessem enviar manifestação com razões de defesa sobre os fatos relatados no citado processo.

Ocorre que este Egrégio Tribunal já decidiu por unanimidade, na sessão de 14/12/2016, quando do julgamento dos processos nº 40/005927/2015 e 40/003053/2015, ambos de minha relatoria, pelo respectivo arquivamento e cientificou ao Gabinete da Presidência sobre a necessidade da edição de uma Deliberação voltada para a observância da Orientação Técnica OT IBR 01/2006 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas – IBRAOP por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal quando da implementação de projetos de obras e serviços de engenharia.

Dessa forma, como ainda não foi expedido o respectivo Ato por parte desta Corte, sugiro que essa recomendação seja posteriormente ratificada pela Deliberação, de forma que conste que o Poder Executivo estabeleça referenciais técnicos mais precisos para os elementos mínimos que devem compor os projetos básicos, tanto em licitações de obras públicas, quanto em concessões de serviços públicos precedidos de obras públicas, de forma que se garanta o pleno cumprimento dos elementos mínimos impostos pela Lei Geral de Licitações, conforme exposto pela 7ª Inspeção Geral, observando, ainda, sempre que possível, a Orientação Técnica OT IBR 01/2006 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas – IBRAOP”.

“Que o Poder Executivo tome providências junto à Secretaria Municipal de Saúde e à RIOURBE no sentido de abolir a recorrente prática de realização de despesas sem prévio empenho (subitens 1.8, 4.2.2 e 10. IV.13 e fls. 502/512);”

A essa Recomendação proposta pela CAD e recepcionada pelo Exmo. Relator, a Secretaria Municipal de Saúde, através do Ofício nº 5.253, de 14/12/16, reproduzido no Ofício GP nº 287, DE 21/12/16 esclareceu que vem buscando implantar adequações na rotina institucional de aquisições de serviços de manutenção predial, de forma a reduzir a necessidade de contratações emergenciais e eventos de despesas desprovidas de cobertura contratual.

Considerando que essa Recomendação constou, *ipsis litteris* no Parecer Prévio das Contas do Governo de 2015, sugiro que a Secretaria Municipal de

Saúde informe a este Tribunal, no prazo de 30 dias a contar da data da aprovação das contas pela Câmara Municipal, quais as adequações de fato foram propostas no sentido de reduzir essa prática.

“Que seja estudada a possibilidade da criação de fonte de recursos própria para a receita proveniente de alienação de bens e direitos, de modo a demonstrar sua utilização no financiamento de despesas de capital ou despesas correntes do RPPS, conforme preceitua o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 2.4.2.6);”

Essa recomendação proposta pela CAD e recepcionada pelo Exmo. Relator se baseou na análise do demonstrado no Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária que visa auferir o cumprimento do art. 44 da LRF. Segundo a CAD, não foi incluído no Quadro Receitas o valor de 121,54 milhões relativos à alienação de imóveis do FUNPREVI.

Essa observação se baseia no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Portaria 553/14, vigente para o exercício de 2016) que estabelece que essa receita deveria ter sido computada e, no caso, não foi.

Assim, a CAD concluiu que *“A forma de preenchimento utilizada está em descumprimento ao disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais, que estabelece que as linhas de aplicação dos recursos da alienação de ativos devem registrar o somatório das despesas de capital e das despesas correntes do RPPS, custeadas com recursos oriundos da alienação de ativos, e não a integralidade da execução de tais despesas. “*

Para constar, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária refere-se às contas de governo do exercício de 2016, mas sua publicação ocorre no exercício seguinte. No caso em questão, essa publicação se deu em meados de abril de 2017.

Assim, acompanho o Exmo. Relator, ressaltando, porém, que apesar de não lograr encontrar no referido Manual a obrigatoriedade de criação de fonte de recursos para a receita proveniente de bens e direitos decorrentes de alienação, parece-me salutar que a recomendação proposta seja mantida em homenagem ao princípio da transparência.

“Que conste nos Projetos de Lei Orçamentária o demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal (subitens 2.5.1 e 10.IV.7);”

Essa recomendação proposta pela CAD e recepcionada no Voto do Exmo. Relator está relacionada à recomendação que trata da renúncia de receita:

“Que a Secretaria Municipal da Casa Civil e a Controladoria Geral do Município elaborem Plano de Ação, envolvendo os órgãos gestores dos segmentos alcançados pelas renúncias de receitas, visando a criação de normas que permitam à Prefeitura mensurar o retorno socioeconômico das mesmas junto à população, com mecanismos oficiais de estudo, avaliação, implementação e acompanhamento Processo 040/001.324/2017 Data 12/04/2017 Fls 807 Rubrica SGCE/Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento CONTAS DE GOVERNO 2016 CONTAS DE GOVERNO 2016 dos incentivos, por área de fomento, de forma a viabilizar a análise da efetividade, por meio de instrumentos gerenciais institucionalizados, com ampla divulgação, a fim de reforçar a transparência e controle social da coisa pública (subitens 2.5.3 e 10.IV.8);”

De acordo com o § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 da LRF, a renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributo ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O citado art. 14 da lei Complementar determina que a concessão ou ampliação deverá estar acompanhada do respectivo impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

O Poder Executivo após as seguintes Notas Explicativas no demonstrativo no sentido de demonstrar o atendimento à LRF:

“NOTAS:

1) As projeções de renúncia de receita referentes às leis aprovadas há mais de 3 anos não estão incluídas neste demonstrativo, por já estarem incorporadas às séries históricas de arrecadação, salvo quando disposto em contrário na lei específica.

2) As projeções de renúncia de receita foram consideradas na estimativa de receita na forma do artigo 12 da Lei complementar 101/2000, não afetando as metas de resultados fiscais.”

De acordo com o Art. 12 da LRF:

“Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”

Assim, as Notas apostas pelo Poder Executivo, ao meu ver, atendem à legislação. Observa-se no quadro apresentado pela CAD, que há leis que concederam benefício em 1984, 1994, 1998... sendo a mais recente, em 2015.

No entanto, o objetivo dessas Recomendações, que também constaram no Parecer Prévio de Contas do Governo de 2015, é de que o Poder Executivo ao promover incentivos e benefícios fiscais possa mensurar o impacto socioeconômico dessas ações em relação à respectiva renúncia de Receita. **Em muitos casos, na verdade, nem receita haveria!**

Os incentivos ou benefícios de natureza tributária são instrumentos que visam desenvolver economicamente determinada região ou setor da atividade, mas devem ser adotados, sempre, em razão do interesse público e dentro dos contornos e limitações constitucionais e infraconstitucionais.

Muito embora a isenção não tenha uma participação direta na economia como o é o incentivo fiscal, ela tem a mesma motivação que é o interesse público.

Considerando que em seu Ofício nº 973, de 16/12/16, reproduzido no Ofício GP nº 287, de 21/12/16, a SMF informou que neste exercício de 2017, a Subsecretaria de Orçamento em conjunto com a Subsecretaria de Tributação e Fiscalização envidaria esforços no sentido de atender a essas recomendações, sugiro que o Poder Executivo, no prazo de 30 dias da aprovação das Contas pelo Poder legislativo, informe quais as ações estão sendo efetivamente adotadas, devendo essas providências, incluir a criação de grupo de trabalho para avaliar a pertinência ou não da manutenção de tais incentivos e benefícios.

“Que o Município cumpra o limite fixado nas Leis Orçamentárias Anuais para a aplicação em incentivo fiscal a projetos culturais (subitens 2.5.4 e 10.IV.15);

De acordo com a CAD:

“... o Município do Rio de Janeiro, no exercício de 2016, aplicou em incentivo fiscal a projetos culturais o valor correspondente a 0,88% da arrecadação do ISS no exercício de 2015, não cumprindo, assim, os limites fixados na Lei Orçamentária de 2016 e na Lei Municipal nº 5.553/2013, cabendo ressaltar que tal descumprimento também foi constatado nos dois exercícios anteriores.”

Segundo a Coordenadoria, há um descompasso entre a Lei que instituiu o benefício fiscal e a Lei orçamentária anual, cabendo a esta última proceder a esse ajuste, já que a operacionalidade da execução da Lei nº 5.553/2013 não foi levada em consideração na época de sua edição.

De fato há um descompasso reconhecido pela própria CAD, ao argumentar que a operacionalidade da execução da lei que concedeu o benefício fiscal não foi levada em consideração.

A lei nº 5.553/2013, no § 5º do Art. 1º, assim dispõe:

“Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, incentivo fiscal em benefício do apoio à realização de projetos culturais, a ser concedido a pessoas jurídicas, contribuintes do Imposto sobre Serviços - ISS do Município, denominadas Contribuintes Incentivadores.

(...)

§ 5º Anualmente, a Lei Orçamentária fixará o montante, que deverá ser no mínimo correspondente a um por cento da receita de ISS no ano anterior do referido tributo, a ser adotado para a concessão do incentivo fiscal de que trata esta Lei.”

A lei nº 6045, de 14 de janeiro de 2016, que “Estima a Receita e fixa a Despesa do Município do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2016.”, determina em seu art. 14 que:

“Art. 14. O Poder Executivo concederá como incentivo fiscal a projetos culturais, nos termos da Lei nº 5.553, de 14 de janeiro de 2013, no mínimo um por cento da receita do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS no ano anterior do referido tributo.”

Ocorre que o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA é enviado à Câmara até o dia 30 de setembro. Nessa ocasião ainda não se sabe o valor a ser arrecadado no exercício, presumindo-se que a base de cálculo é a do ano anterior ao envio do PLOA.

Em razão desse descompasso, parece-me lógico que a base de cálculo para aplicação do benefício fiscal em 2016 deva ser a do exercício de 2014, e assim sucessivamente.

Por tal argumento, não me parece correto afirmar que o Município deixou de cumprir o limite fixado em lei.

Assim sendo, acompanho o Exmo. Relator, sugerindo que essa recomendação não se distancie da necessidade de acerto desse descompasso, de forma a permitir a este Tribunal aferir o real cumprimento do limite legal, regulamentando esse dispositivo, seja através da lei orçamentária anual, seja através de Decreto.

“Que o Poder Executivo cumpra o disposto na Lei 4.644/2007 (subitens 2.10.1.1 e 10.IV.10);”

Essa proposta de recomendação constou no Parecer das contas de Governo de 2015.

A lei nº 4.644/2007 que “*Dispõe sobre destinação de recurso proveniente de multas de trânsito vinculadas ao Município do Rio de Janeiro em campanhas educativas de prevenção de acidente*”, em seu Art. 1º é claro e objetivo, dispensando qualquer interpretação diversa daquela constante no texto da lei:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo obrigado a aplicar o percentual mínimo de quinze por cento do valor arrecadado das multas sob responsabilidade da Prefeitura em campanhas educativas de prevenção de acidentes.” (grifei)

Conforme apurado pela CAD, o valor da arrecadação líquida foi de R\$ 242.842 milhões e o valor aplicado em campanhas educativas de prevenção de acidentes correspondeu a 11,56%, portanto, inferior ao determinado por lei.

Nesse sentido, acompanho o Exmo. Relator e sugiro, para os próximos exercícios, caso o Poder Executivo continue a deixar de aplicar o percentual mínimo estabelecido em lei, que essa recomendação passe à determinação.

“Que nos próximos exercícios, as despesas descritas nos subitens 3.1.1 a 3.1.9 não sejam consideradas para fins de elaboração do demonstrativo destinado à apuração do percentual mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;”

Acompanho essa recomendação proposta pela CAD e recepcionada pelo Exmo. Relator, resume sua análise das chamadas glosas nas despesas computadas como gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, impactando o percentual inicialmente apurado pelo Poder Executivo que passa de 28.95% para 28.71%.

Ressaltou a CAD que esse percentual poderia ser impactado em razão da decisão final dos processos relacionados à contribuição previdenciária suplementar e das despesas com a gestão das vilas olímpicas.

Acrescento que esse percentual será reduzido de 28,95% para 28,71%, em razão do Voto constante no processo nº 40/002.205/2013, no qual ficou decidido que deverá ser expurgado do cálculo dos gastos com MDE, o valor histórico de R\$ 207.341.027,00, referente aos valores repassados e contabilizados acima do piso estabelecido no Anexo I, da Lei nº 5.300/11, a título de contribuição suplementar.

Registra-se, ainda, que esse percentual poderá ainda ser impactado em razão do que vier a ser decidido no processo nº 40/004.480/2013, instaurado a partir do Voto do Excelentíssimo Sr. Conselheiro Fernando Bueno Guimarães no processo nº 40/003.518/2012.

Através do processo nº 40/003.518/2012, em síntese, busca-se verificar os critérios de apropriação das despesas com Vilas Olímpicas Municipais no Cálculo do percentual aplicado em MDE, de forma a evitar distorções.

Além desse processo, ressalta-se a despesa efetuada com indenização resultante de ação Judicial de Danos Morais e materiais movida perante a 2ª Vara de Fazenda Pública desta Comarca, pela mãe do menor DJS, que recebeu descarga elétrica por negligência de uma servidora da creche municipal, que apesar de justa, não deverá integrar esse cálculo.

“Que seja adotado o procedimento prescrito no § 5º do art. 69 da LDB, a fim de que os recursos da MDE sejam repassados automaticamente à Secretaria Municipal de Educação (subitem 3.1.11.2);”

Essa recomendação não é nova nos Pareceres emitidos por esta Corte. Em 2014, a SMF:

“...reiterou os argumentos apresentados em exercícios anteriores, mas informou que um novo sistema integrado se encontra em fase de licitação, acrescentando ter instruído os órgãos participantes do grupo de trabalho competente para tratarem do objeto da presente recomendação. Considerando, no entanto, o disposto no subitem 6.1.15.2, permanece sem alcance o objetivo do referido dispositivo legal de garantir, financeiramente, recursos para a Educação.”

Ressalte-se que essa recomendação não constou no Parecer prévio das Contas do Governo de 2015.

Considerando que trata-se de questão operacional, acompanho o Exmo. Relator e sugiro que a SMF estabeleça uma data para conclusão desses estudos.

“Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei n.º 11.494/2007 c/c o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei n.º 9.394/1996 (subitem 3.2.3);”

Acompanho o Exmo. Relator, não tendo nada a comentar quanto a essa recomendação.

“Que os procedimentos de repasse dos recursos provenientes dos royalties do petróleo ao FUNPREVI não se sujeitem ao disposto no Decreto Municipal nº 41.149/2015, sendo repassados mês a mês de acordo com a competência a que se referirem (subitem 5.4); “

No que pertine a essa Recomendação, vale consignar que o antes citado Estudo de Equacionamento deixou de abordar esse ponto que em meu sentir é fundamental para o efetivo equacionamento do **déficit financeiro** do FUNPREVI.

De outra ponta, o Decreto Municipal nº 41.149/15 é a norma que regulamenta o art. 33-A da Lei 5.300, que trata do repasse dos royalties.

Por outro lado, não se sujeitar à norma seria uma recomendação contrária ao espírito de controle que a meu ver deve emanar dessa Corte.

Nessa linha, acompanho a recomendação, mas sugiro que o Poder Executivo verifique a possibilidade de revogação do Decreto nº 41.149/15 e que o art. 33-A seja regulamentado de forma a prever que o repasse, já em 2018, seja realizado dentro do próprio exercício, em períodos bimestrais ou trimestrais, incluindo essa previsão de receita no PLOA de 2018 a ser enviado à Câmara Municipal.

Quando sugiro que seja aplicado a partir de 2018, o faço porque o orçamento deste ano de 2017 já está em curso e alterações dessa monta ao longo do exercício, por certo terão impacto em outras ações do Poder Executivo.

“Que seja evitada a transferência de imóveis ao FUNPREVI, como pagamento de dívidas ou como novas fontes de capitalização, uma vez que a geração de receitas provenientes dos mesmos, seja por alienação ou por recebimento de aluguéis, tem se demonstrado de difícil concretização (subitem 5.5);”

O conteúdo dessa recomendação proposta já constou no parecer das Contas do Governo de 2015 e mereceu destaque em minha declaração de voto, acompanhando o entendimento da CAD.

Essa recomendação tem dois desdobramentos.

O primeiro refere-se ao pagamento de dívidas com transferência de imóveis, o que é vedado pela Portaria MPS Nº 402, de 10 de dezembro de 2008 - DOU DE 12/12/2008: **é vedada a dação de bens, direitos e demais ativos como forma de pagamento de débitos com o RPPS.**

E nesse sentido, parece-me que além de recomendar que o Instituto não deixe de cumprir a norma legal, esta Corte deve efetivamente fiscalizar o seu cumprimento.

O segundo está relacionado a evitar a transferência de imóveis como forma de capitalização do Fundo.

No que se refere a esse seguinte ponto da recomendação, conforme já me manifestei em minha declaração de voto de 2015, sou levado a ponderar que a capitalização tem previsão legal para amortização de déficit atuarial e constitui receita patrimonial.

“PORTARIA MPS Nº 402, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2008 - DOU DE 12/12/2008.

(...)

Art. 7º É vedada a dação de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o pagamento de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial, devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS:

I - os bens, direitos e demais ativos objeto da dação em pagamento deverão ser vinculados por lei ao RPPS;

II - a dação em pagamento deverá ser precedida de criteriosa avaliação do valor de mercado dos bens, direitos e demais ativos, bem como da sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios.

(...)”

Ocorre que no caso do FUNPREVI, a capitalização tem um aspecto financeiro premente que não se coaduna com o mercado imobiliário.

Assim, ratifico minha manifestação anterior, consignando os argumentos aqui depositados, para acompanhar essa recomendação.

“Que a PGM e a CGM, juntamente com o IPLANRIO, promovam a integração entre os seus sistemas, de forma a possibilitar a contabilização e a análise

das informações de forma automática e em tempo real por transmissão de dados via sistemas (subitens 7.1 e 10.IV.16);”

Essa recomendação também constou no parecer das contas do ano anterior e se revela como mais uma contribuição deste Tribunal para o melhor controle e análise das informações, razão pela qual acompanho o Exmo. Relator, e segundo o Poder Executivo, através do citado Ofício GP nº 287, de 21/12/16, está sendo solucionado através da implantação do sistema GICOF.

“Que a PGM, em conjunto com a SMF e Casa Civil/SPA, proceda ajustes no sistema da Dívida Ativa, especialmente na base cadastral do IPTU, a fim de que todas as CDAs que tenham como sujeito passivo Órgãos integrantes da Administração Direta ou Indireta possam ser identificadas, e seu montante informado à CGM a fim de que não constem do Balanço Consolidado (subitens 7.3 e 10.IV.17);”

Embora o Poder Executivo tenha respondido a essa recomendação esclarecendo que a PGM identificou as CDAS referentes a cobranças intragovernamentais e informou à CGM que as expurgou em sua maioria do Balanço consolidado, essa recomendação, assim como a anterior, tem o objetivo de contribuir com o Poder Executivo, razão pela qual acompanho o Exmo. Relator.

“Que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adote medidas visando maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que sejam minimizados os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais (subitem 7.5.3);”

Acompanho o Exmo. Relator na proposta dessa recomendação que também constitui oportunidade de melhoria dos sistemas de controle da Prefeitura, evitando perda de arrecadação.

“Que a estimativa das disponibilidades de caixa líquidas utilizada para fins de elaboração do Anexo de Metas Fiscais considere o comportamento histórico de todas as variáveis envolvidas, e não apenas o fator de projeção da Receita Corrente Líquida sobre o saldo apurado no exercício anterior (subitens 9.3.2 e 10.IV.19);”

Através do Ofício SMF nº 973, de 16/12/16, a Secretaria Municipal de Fazenda informou que:

“As Subsecretarias de Orçamento (F/SUBOR) e do Tesouro Municipal (F/SUBTM) realizaram estudos na preparação do PLOA 2017 e não identificaram

fatores novos com robustez suficiente para alterar a metodologia das projeções naquela oportunidade. Tendo em vista a recomendação, os estudos prosseguem no intuito de aprimorar a estimativa das disponibilidades de caixa líquidas para fins de elaboração do Anexo de Metas Fiscais a partir do PLDO 2018.”

Assim, me filio ao Exmo. Relator e sugiro que a SMF encaminhe o resultado desses estudos para acompanhamento deste Egrégio Tribunal.

“Que a CGM faça constar, na Prestação de Contas de Governo de 2017, demonstrativo que evidencie, com relação ao montante apurado através do Relatório CGM n.º 010/2017, os valores pagos e os pendentes de quitação ao final do exercício, por órgão e fonte de recurso (subitem 9.4);”

Essa proposta de recomendação pela CAD, acatada pelo Exmo. Relator, deriva da análise constante do subitem 9.4 do seu Relatório – insuficiência financeira, baseada substancialmente no Relatório divulgado pela Controladoria Geral do Município, em razão do Decreto nº 42.793, de 1º de janeiro de 2017.

Essa Auditoria foi instaurada com o seguinte objetivo:

Art. 1º - Fica instaurada auditoria, sob a competência da Controladoria Geral do Município para, no prazo de 60 (sessenta) dias, apurar os atos praticados nos últimos 30 (trinta) dias no tocante a possível retirada de despesas consideradas rotineiras inscritas em restos a pagar, **visando mostrar um aumento fictício no caixa da Prefeitura.” (grifo meu)**

Nota-se que o Art. 1º do Decreto, por si só, já parece direcionar para determinada conclusão, aquilo que a Auditoria procurava apurar, antes mesmo da sua realização.

Assim, parece-me importante analisar, cuidadosamente, a conclusão do referido Relatório de Auditoria nº 10/2017 publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, através da Resolução CGM nº 1.294, de 9/05/17, a luz dos fatos e da legislação.

Concluiu a Auditoria do Município que:

“... a motivação inicial desse ato foi a mitigação de inscrições em Restos a Pagar insubsistentes, evitando assim a superavaliação desse valor no Balanço Patrimonial. Entendemos que essa intenção coaduna om o objetivo precípua da pertinente e relevante recomendação do Egrégio Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro para que fosse evitado o registro patrimonial de fatos geradores que não tenham ocorrido dentro do exercício, ou seja, que somente sejam evidenciados no Balanço Patrimonial os Restos a Pagar não processados provenientes de empenhos cujos fatos geradores ocorreram sem a respectiva liquidação. “

A recomendação a que se refere a conclusão já constou no Parecer Prévio das Contas de Governo de 2014:

“11. Que a CGM, na qualidade de órgão de controle interno do Município, e independentemente de atos normativos que versem sobre cancelamento de empenhos, implemente mecanismos que evitem o registro patrimonial de fatos geradores que não tenham ocorrido dentro do exercício, ou seja, que somente sejam evidenciados no Balanço Patrimonial os Restos a Pagar Não Processados provenientes de empenhos cujos fatos geradores já ocorreram.” (grifei)

Em resposta, naquela oportunidade, o Poder Executivo, através da CGM, *“... citou os dispositivos contidos na legislação aplicável ao encerramento do exercício de 2014 e informou que, ao longo do exercício de 2015, estudaria os procedimentos respectivos para aperfeiçoar a prática contábil adotada.”*

Em 2015, o Decreto nº 40.883, de 11/11/2015, estendeu até o dia 15/01/16 o prazo para cancelamento de todos os empenhos não liquidados inscritos em RPN que, de acordo com a interpretação da Controladoria Geral do Município, tratavam-se de empenhos “... no estágio “em liquidação” (com a ocorrência dos respectivos fatos geradores).

Veja-se que os procedimentos tinham as seguintes datas:

- empenhamento de despesas até 11 de dezembro de 2015;
- digitação das liquidações no Sistema FINCON até 13 de janeiro de 2016;
- cancelamento de saldos de empenhos não liquidados até 15 de janeiro de 2016.

O montante inscrito em RPN naquele exercício de 2015 foi de R\$ 490 milhões.

No entanto, como verificou a CAD, foram observados empenhos inscritos em RPN "em liquidação" em 2015, mas com indicação de fato gerador posterior a 31/12/2015, **não justificando, portanto, o reconhecimento dos seus efeitos patrimoniais no exercício de 2015, em razão do regime de competência e concluiu que as Contas Patrimoniais do Município do Rio de Janeiro poderiam estar distorcidas em função da evidenciação de fatos que não ocorreram.**

Por essa razão, essa recomendação também constou no Parecer Prévio das Contas de Governo de 2015:

“IV.12 - Que a CGM, na qualidade de órgão de controle interno do Município, e independentemente de atos normativos que versem sobre cancelamento de empenhos, implemente mecanismos que evitem o registro patrimonial de fatos

geradores que não tenham ocorrido dentro do exercício, ou seja, que somente sejam evidenciados no Balanço Patrimonial os Restos a Pagar Não Processados provenientes de empenhos cujos fatos geradores já ocorreram, sem a respectiva liquidação.”

Como resposta, o Poder Executivo, em 2016, além do Ato normativo (Decreto de Encerramento do Exercício nº 42.360/16), através do Ofício GP Nº 209, DE 16/12/16 informou que, “ Para promover maior efetividade na inscrição de Restos a Pagar Não Processados, esta Controladoria **encaminhou Ofício para todos os Secretários e Dirigentes reforçando os procedimentos estabelecidos na norma que rege o encerramento do exercício, informando ainda para a constatação desta Egrégia Corte de Contas sobre a inscrição indevida de despesas em Restos a Pagar Não Processados que acarretam distorções na evidenciação dos fatos que corroeram durante o exercício.**

Registra-se que em 17/10/2016, o Decreto nº 42.360, antecipou os procedimentos de encerramento, estabelecendo-se as seguintes datas:

- empenhamento de despesas até 31 de outubro de 2016;
- digitação das liquidações no Sistema FINCON até 31 de novembro de 2016;
- cancelamento de saldos de empenhos não liquidados até 09 de dezembro 2016.

Em 23/12/16, foi constituído o processo nº 01/006.177/2016 que autorizou, a partir daquela data, o cancelamento dos empenhos pela matrícula 9000201-6 - Operação Automática - Cancelamento Empenho, no valor de R\$ 479.240.289,88, das **despesas não liquidadas na data estabelecida: 31/11/16.**

Ou seja, o Poder Executivo, na intenção de evitar a insubsistência de Restos a Pagar, publicou o Decreto de Encerramento de Exercício, expediu Ofícios orientadores através de sua Controladoria e por fim, autorizou o cancelamento automático a partir do dia 23/12/2016, dos valores não liquidados no montante de R\$ 479.240.289,88.

Em sequência, consta no Relatório de Auditoria que:

“Entretanto, o ato de cancelamento realizado sem a análise individual dos empenhos e sem a validação prévia com os gestores municipais gerou, na prática, como efeito adverso, o cancelamento de 73% do valor total cancelado que esses tiveram sérvios prestados e materiais fornecidos. Esse fato colidiu

com o §1º do Art. 6º do Decreto nº 42.360/2016 e, em nosso entender, distanciou-se da essência do objetivo da recomendação do Egrégio TCMRJ. “

De acordo com o quadro divulgado pela Controladoria em seu Relatório de Auditoria nº 10/2017, do valor total de R\$ 479.240.289,88, o percentual de 73% referia-se a serviços prestados e material entregue (R\$350.517.648,91). Logo, cancelados automaticamente e, segundo a Controladoria, de forma imprópria.

Ocorre que o valor deixado em caixa após o pagamento dos Restos a Pagar liquidados e antes da inscrição em restos a pagar não liquidados, conforme divulgado no DORIO do dia 12/04/17, era de R\$ 799 milhões, do qual deduzidos os RPNs inscritos de R\$ 185.245.380,79, resultou em uma disponibilidade de R\$ 613.993.915,25, valor esse muito superior ao cancelado e ao efetivamente devido.

Por fim, o Relatório concluiu que esse cancelamento gerará impacto no planejamento das despesas de 2017:

“Além disso, gerará impacto no planejamento das despesas para 2017, conforme abordado no parágrafo anterior é preciso ressaltar, ainda, que as conclusões apresentadas no presente trabalho estão limitadas aos exames realizados e documentações apresentadas no período do exame. Assim, por um lado, as comprovações que foram apresentadas com relação a existência de empenhos cancelados com serviços prestados e materiais fornecidos respaldam a opinião de que 73% do valor deveria ter sido em Restos a Pagar e não deveriam ter sido canceladas. Por outro lado, não pode ser assumida como premissa geral que o valor remanescente de comprovação no momento de auditoria foi cancelado adequadamente visto que, conforme relatado, outro as comprovações poderão ser trazidas supervenientemente e serão analisadas junto aos pedidos de créditos orçamentários respectivos. “

É visível que o Relatório incluiu em seu escopo, outros fatos e atos relacionados a Restos a Pagar dos órgãos, que são de responsabilidade de cada gestor na qualidade de ordenador de despesa e que não resultaram do “cancelamento automático”.

Ressalte-se que para esses casos, o empenho seria automaticamente cancelado por força do princípio da anualidade em 31/12/2016, visto que o gestor deixou de cumprir os prazos estabelecidos no Ato próprio: Decreto nº 42.360/16.

Em pesquisa junto à Revista do Tribunal de Contas DO ESTADO de Minas Gerais - janeiro | fevereiro | março 2010 | v. 74 — n. 1 — ano XXVIII – 219, no Artigo “Restos a pagar, despesas de exercícios anteriores e fiscalização do

cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos públicos no ensino e na saúde, de autoria de Laura Correa de Barros, Graduada em Administração de Empresas e Ciências Contábeis, Mestre em Administração e na época, cursando Direito, obtém-se um entendimento bem claro do ocorrido no caso em tela.

A publicação cita que:

“No âmbito do TCEMG, várias consultas já se debruçaram sobre o tema. Nesses termos, a Consulta n. 653.862, de relatoria do Conselheiro Moura e Castro, assim tratou dos Restos a Pagar:

(...) Ora, findo o exercício, as despesas nele empenhadas e não pagas, processadas ou não processadas, desde que as obrigações tenham sido adimplentadas no exercício da emissão de empenho, são inseridas “em restos a pagar” (art. 36, Lei 4.320/64).

Como é do conhecimento geral, “os restos a pagar” dividem-se em processados e não processados. Aqueles guarnecem as despesas empenhadas e liquidadas, restando apenas a etapa final, a do efetivo pagamento, eis que a despesa foi legalmente autorizada (art. 58, Lei n. 4.320/64) e o material ou serviço incorporado ao patrimônio público. A par disso, não há como cancelar empenho dessa estirpe, sob pena de enriquecimento sem causa, já que a obrigação de pagar nasceu para a Administração. A despesa pertence ao exercício em que foi criada e empenhada, mas o seu pagamento poderá ocorrer no exercício seguinte, como despesa extraorçamentária.

Todavia, as não processadas são despesas apenas empenhadas, ausentes, ainda, a liquidação (efetiva entrega do bem ou serviço por parte do contratado) e o pagamento, caso em que é possível o cancelamento, pois o que existe de jurídico nessa situação é apenas o pedido de um bem ou serviço, não havendo, portanto, nascimento da obrigação de pagar. Como se vê, despesas assim, passíveis de cancelamento, não foram efetivamente realizadas. Logo, merecem acompanhamento de per si, objetivando impedir descumprimento de lei, caso contrário, daria margem para que a unidade gestora pudesse empenhar todo o orçamento não executado para, ao final do exercício, inscrevê-lo em “restos a pagar”, sem dispor dos recursos financeiros correspondentes, acarretando a utilização de recursos correntes no pagamento de “restos a pagar” de exercício anterior, infringindo o art. 2º da Lei n. 4.320/64 (princípio da anualidade).”
(grifei)

E pelo que se depreende do Relatório de Auditoria foi o que ocorreu. As despesas não liquidadas na data estabelecida e sobre as quais não se havia comprovação de efetiva entrega ou prestação de serviço foram canceladas a partir da autorização no citado processo nº 01/006.177/2016, cujo valor apurado pela Controladoria foi de R\$ 350.517.648,91 e para essas, foi deixado o respectivo recurso em caixa.

Ademais, a publicação Artigo também apresenta digressões sobre o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal aos Restos a Pagar e apresenta considerações sobre as Despesas de Exercícios Anteriores.

“O art. 42 da Lei Complementar n. 101 de 2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — assim dispõe:

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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Esse dispositivo tem como objetivo evitar que os compromissos assumidos em uma gestão ultrapassem a sua capacidade de pagamento e reduzam a receita disponível para o mandato seguinte.

Nesse sentido, é possível concluir que o comando legal supracitado determina a irregularidade dos registros de valores em Restos a Pagar quando não existirem valores correspondentes em disponibilidades de caixa.

Da mesma forma, apesar de não haver disposição legal expressa nesse sentido sobre as Despesas de Exercícios Anteriores, em decorrência da boa fé e da necessidade de transparência das contas públicas, deveriam ser realizadas estimativas, pelo gestor, de forma prudente e na medida do possível, das despesas que poderiam ser reconhecidas em anos posteriores, e da reserva de disponibilidades de caixa suficientes para a cobertura dessas despesas. Essa medida evitaria o comprometimento das receitas de exercícios seguintes, principalmente no período de transição entre mandatos.

Em consequência, do ponto de vista da fiscalização, a análise adequada pelo Tribunal de Contas sobre as despesas registradas nas contas de Restos a Pagar e Despesas de Exercícios Anteriores, em especial no período de transição entre mandatos, dependeria de informações adicionais, prestadas pelos jurisdicionados, que permitissem identificar adequadamente as responsabilidades específicas de cada gestor.”
(grifei)

Desse modo e por tais argumentos, em meu sentir, não houve infração à Lei de Responsabilidade Fiscal e acrescento ser temerária a inclusão e assunção de despesas por parte da Controladoria Geral do Município, encaminhadas pelos gestores em razão da Auditoria, sem que houvesse o devido e respectivo procedimento de apuração da conformidade da despesa.

Se por um lado este Tribunal cuidou para que não constassem à conta do exercício anterior despesas incorridas no exercício seguinte, a Controladoria Geral do Município extrapola, acarretando a possibilidade de inclusão de despesas indevidas, como se pode verificar do Anexo V, publicado no DORIO do dia 12/04/2017.

Além de alterar a forma do referido Anexo publicado em 12/04/17 para incluir outras informações, a Controladoria informou que foram cancelados R\$ 479 milhões, mas divulgou como despesas incorridas e não inscritas em Restos a Pagar, o valor de R\$ 575.269.849,52, apurado a partir de Ofícios enviados aos órgãos conforme consta no corpo da Prestação de Contas de 2016:

“A fim de identificar a adequação desses cancelamentos, foram enviados ofícios para todos os órgãos e entidades com o objetivo de informarem as despesas com os serviços presados ou materiais entregues no exercício de 2016”.

Ou seja, a Controladoria a partir de ofícios, assumiu, em sua prestação de contas, um passivo a maior no valor de R\$ 224.752.200,61 para o Município, visto que o valor devido em razão do cancelamento, conforme apurado, era de R\$ 350.517.648,91.

E mais, ao se comparar a prestação de contas publicada em 12/04/2016 com o resultado da Auditoria, o Relatório altera o valor de R\$ 575.269.849,52 para R\$ 563.942.575,56.

E se comparado ao valor da despesa informado pelos órgãos e entidades, esse valor reduz para R\$ 477.134.334,90.

Logo, o valor apurado pela Auditoria (R\$ 563.942.575,56), além de divergente dos valores por ela mesmo informado, ainda supera o valor R\$ 477 milhões.

Registra-se que, em 12/05/2017, a Controladoria, através da Resolução CGM nº 1.295, de 11/05/2017, Divulgou o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do 3º quadrimestre de 2016, Consolidado e do Poder Executivo, a fim de ajustar as diferenças constantes em seus relatórios.

Desta forma, acompanho a recomendação proposta no Voto do Exmo. Sr. Relator, desde que seguidas as devidas cautelas na apuração dessas despesas. Cautela essa expressada nos termos da Determinação por ele proposta e abaixo transcrita, a qual acompanho *in totum*:

“Que o Poder Executivo efetive criteriosa análise antes da realização de cancelamentos de saldos de empenhos com objetivo de se evitar que aqueles referentes a serviços já prestados e/ou materiais já entregues, pelos fornecedores, sejam irregularmente cancelados.”

Em sequência, quanto à recomendação para:

-“Que se envidem esforços para o cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual utilizando as ferramentas previstas no art. 9º da LRF (subitens 9.5.2 e 10.IV.20).”

O art. 9º da LRF assim dispõem:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Em esclarecimento a essa recomendação, a SMF respondeu através do citado Ofício SMF nº 973, de 16/12/16 que, para atender a esse dispositivo, o Poder Executivo se utiliza de diversos mecanismos de controle de realização de despesas, tais como: decretos anuais com normas de execução orçamentária e programação financeira; a cota financeira mensal em função das disponibilidades iniciais apuradas e restos a pagar de exercícios anteriores; ordem de prioridade para empenho de despesas; limitação dos compromissos contratuais às dotações disponíveis; contingenciamento, bloqueio e liberação duodecimal de dotações, bem como Decretos de reforço da reserva de contingência.

Ressaltou, em sua resposta, que nesse ano de 2016, a fim de melhorar o controle da despesa, incluiu um capítulo específico no Decreto de Encerramento de Exercício, com restrições aos reajustes de contratos e contratação de novas despesas.

Assim, nada obstante essa recomendação, ao meu ver, tenha sido atendida, não vejo prejuízo quanto a sua manutenção no Parecer de Contas do Governo de 2016.

-“Que o Chefe do Poder Executivo proceda ao processo licitatório para exploração de vagas de estacionamento na Cidade, hoje operadas por “flanelinhas”, ocasionando enorme prejuízo ao erário, com elevada perda de receita referente a esta atividade.”

Essa recomendação fundamenta-se no fato de que a licitação visando à concessão comum, por lotes, do serviço de estacionamento rotativo na Cidade do Rio de Janeiro, pelo prazo de 15 anos e possibilidade de prorrogação, com o valor estimado do contrato para o Lote I foi fixado em R\$ 414.770.665,05 e para o Lote II em R\$ 298.352.103,87 foi revogada de acordo com a publicação constante no DORIO de 27/12/2016, por despacho da Casa Civil.

De acordo com o organizado histórico apresentado pelo Exmo. Relator, verifica-se que, inicialmente, o Poder Executivo pretendeu regularizar a questão através da licitação SECPAR CEL/PRÓPRIOS/CN-01/2014, anteriormente divulgada, conhecida e arquivada por este Tribunal, mas que foi adiada *sine die*.

Em sua argumentação, o Exmo. Relator destaca a recente matéria veiculada no dia 26 deste mês, no Jornal “Bom dia Rio” da TV GLOBO, que descreve o cenário caótico em que vive o carioca, em razão da falta de regulamentação, em especial, da exploração das vagas de estacionamento em locais públicos. Assim, a determinação proposta no sentido de que o Poder Executivo enfrente essa questão, parece-me extremamente relevante e pertinente.

Com relação às recomendações a seguir, não há nada a comentar, visto que expressam o cuidado desta Corte, que além de analisar as Contas do Governo, em razão de sua atuação, pode contribuir significativamente para a melhoria das ações do Executivo.

- “Que o Município faça monitoramento e controle mais efetivo nas áreas públicas, a fim de prevenir e coibir a ocupação irregular, evitando, dessa forma, que a administração pague quantias vultosas por essas desocupações.”

- “Que o Poder Executivo observe a aplicação do Parágrafo 1º do Artigo 133 do Decreto 39.094 de 2014, que dispõe sobre a utilização das sepulturas por pessoas designadas como beneficiárias pelo titular de direito de uso, a fim de que o beneficiário possa exercer o seu direito a qualquer momento.

Art. 133. Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá ser titular de direitos ao sepulcro em cemitérios públicos e particulares do Município do Rio de Janeiro, obedecidos os requisitos previstos neste Regulamento.

§ 1º A sepultura cujo titular de direito de uso seja pessoa física destinar-se-á ao sepultamento dos cadáveres deste, de sua família, conforme vocação contida no §3º deste artigo, e dos que sejam por aquele especificamente designados como Beneficiários.”

- “Que o Poder Executivo revogue o Artigo 1º da Resolução conjunta CVL/SECONSERVA Nº 02 de 18 de setembro de 2013, no que concerne a possibilidade de transferência de Jazigos Perpétuos nos treze cemitérios públicos, o que vem causando enormes transtornos às famílias, principalmente as mais pobres, que no momento de desespero se veem constrangidas, e muitas das vezes impedidas, de sepultar o seu ente querido no mesmo jazigo daquela família.”

No tocante à Secretaria Municipal de Saúde, o Exmo. Relator apresenta as recomendações a seguir que, além do controle, uma vez respeitadas, possibilitarão ao Poder Executivo proceder a algumas das medidas de ajustes orçamentários e financeiros para fazer face às despesas com a municipalização dos hospitais assumidos em 2016.

- “Que o Município promova maior fiscalização em Contratos e Convênios com OSs - Organizações Sociais e ONG’s - Organizações não Governamentais, especialmente relativas a Saúde, Assistência Social, Educação e Esporte e Lazer.”

- “Que a Secretaria Municipal de Saúde avalie, com rigor, e busque aprimorar o atendimento ambulatorial nas UPAs, a fim de promover um melhor atendimento à população carioca.”

- “Que a Secretaria Municipal de Saúde, envide esforços a fim de aperfeiçoar, junto às OSs, a entrada de dados, difundindo e treinando a operação dos sistemas de controle;”

- “Que a Secretaria Municipal de Saúde, proceda a publicação das informações contidas no Painel de Gestão OS INFO, expandindo do conteúdo sintético para o analítico, fortalecendo o Controle Social e permitindo que a Sociedade Carioca colabore na fiscalização;”

- “Que a Secretaria Municipal de Saúde, passe a desenvolver seus próprios indicadores nos contratos de gestão da atenção básica para uma avaliação contínua, a partir dos dados do Painel, com o intuito de aferir a economicidade, efetividade e eficiência da atuação das OSs, pois estes são necessários para o diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas e publicizando-os.”

Por todo acima exposto, acompanho *in totum* o voto do Exmo. Conselheiro Relator, adotando todas as determinações e recomendações elencadas no seu voto.

Por fim, reitero meus cumprimentos ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Ivan Moreira que apesar da exiguidade do tempo logrou apresentar um trabalho de máxima qualidade.

É como voto, Sr. Presidente.

Rio de Janeiro, 29 de junho de 2017.

Conselheiro Luiz Antonio Guaraná