

**Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni**

**Natureza:** Prestação de Contas de Governo

**SUMÁRIO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2016. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PREFEITO EDUARDO DA COSTA PAES. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. ABERTURA DE PROCESSO APARTADO. IRREGULARIDADES. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES.

**RELATÓRIO**

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

Inicialmente, faz-se mister enaltecer o trabalho de elevada qualificação dos servidores desta egrégia Corte de Contas, lotados na CAD (Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento), na elaboração do minucioso Relatório Técnico da análise das Contas do Exmo. Sr. Prefeito Eduardo Paes, sob as óticas orçamentária, financeira e patrimonial, referentes ao exercício de 2016.

Igualmente dignos de elogios são: as ponderações trazidas aos autos pela SGCE (Secretaria Geral de Controle Externo), e o percuciente Parecer do zeloso Representante do Procuradoria Especial, lavrado pelo Dr. Carlos Henrique Amorim Costa (Procurador-Chefe).

Parabenizo o eminente Relator, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Ivan Moreira dos Santos, belo brilhante e minucioso Voto.

Seria importuno repetir ponto a ponto o que já foi cristalinamente exposto no Relatório do Relator. Por isso, passo direto ao Voto.

**VOTO**

O Parecer Prévio emitido por esta Corte é eminentemente técnico. Exerce, no caso das Contas anuais prestadas pelo Prefeito, sua função opinativa, que no caso Municipal, possui força quase vinculativa, já que o § 2º, do artigo 31, da Constituição fixa que o referido parecer só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

Não se pode deixar de lembrar que a Administração Pública só pode ou só deve agir se ordenada ou autorizada por lei. Quando se diz que determinado julgamento deve ser técnico,

### **Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni**

está se exigindo que os argumentos utilizados sejam neutros e imparciais, sem defesa de qualquer parte ou interesse. Sendo assim, exige-se que o compromisso do julgador seja apenas com as leis do País e sua consciência.

Impende salientar que não há na legislação qualquer definição de qual seria a conduta típica do Chefe do Poder Executivo na gestão de governo que ensejaria rejeição de suas contas anuais. Isto é, o descumprimento de normas legais durante uma gestão não necessariamente leva à rejeição das contas.

É importante frisar que as contas de ordenadores de despesas, definidas pela doutrina e pela jurisprudência das Cortes de Contas como “Contas de Gestão”, consolidam os atos do gestor na administração direta do dinheiro público. Há, nas leis orgânicas dos Tribunais de Contas do País, sempre capítulos específicos definindo as condutas que ensejariam o julgamento pela regularidade, pela regularidade com ressalvas e pela irregularidade<sup>1</sup>.

Diferente ocorre com o Parecer Prévio. Não há, em qualquer normativo, definição de quais condutas ensejariam um parecer pela rejeição das contas anuais do Chefe do Executivo. Segundo a doutrina, essas contas também são chamadas de “Contas de Governo”.

Como exemplo, cito o artigo 47, inciso III, alínea b, da Lei Orgânica deste Tribunal o qual, dentro do Capítulo III, estabelece que, no caso de injustificado dano ao erário, o julgamento deve ser pela irregularidade das contas. Em capítulo específico, a Lei Orgânica trata das Contas do Prefeito, não definindo qualquer parâmetro para a aprovação ou rejeição das Contas de Governo.

Fica claro que o Legislador deixou grande margem de discricionariedade aos Tribunais de Contas para emissão de seu Parecer. Refuto, a partir do exposto acima, qualquer argumento que determine como “verdade” qual conduta enseja a reprovação das contas porque não há sequer um (1) normativo que regre a análise do mérito das Contas de Governo.

---

<sup>1</sup> **Lei nº 289/1981 (Lei Orgânica do TCMRJ)**

**Art. 47 - As contas serão julgadas:**

**I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a legitimidade dos atos do responsável;**

**II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal ou, ainda, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e não represente injustificado dano ao erário; ou**

**III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:**

**a) grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;**

**b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; ou**

**c) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.**

**§ 1º - O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.**

**Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni**

Isso não quer dizer que os Tribunais podem emitir Parecer Prévio pela rejeição ou aprovação sem um enfrentamento técnico, sem uma argumentação imparcial sobre a gestão do Chefe do Executivo. Como dito acima, o julgamento técnico é exigido pelo ordenamento jurídico. É, inclusive, o sentido de existência das Cortes de Contas pelo mundo, exercer um controle externo e independente visando a garantir que o dinheiro público seja aplicado conforme a lei e da melhor forma possível. Portanto, deve-se levar em consideração, em uma análise séria e equilibrada da gestão de um governo, não só as irregularidades, mas também os acertos e cumprimentos da legislação. Estabelecer que determinada prestação de contas deve ser rejeitada é entendê-la como ruim de forma geral aos olhos da Corte de Contas. É entender que aquela gestão foi realizada de forma significativamente contrária aos ditames da lei e dos princípios que regem o Direito, a Contabilidade, a Economia e a Administração Pública.

Lembro que o Município do Rio de Janeiro possui orçamento público superior ao de 20 Estados da Federação, fato que, por si, demonstra a importância e complexidade que é administrá-lo.

Feita esta introdução, e deixando de enumerar centenas de atos de gestão realizados pelo Sr. Prefeito que já foram apresentados no brilhante Voto do Relator, quero suscitar a discussão sobre as irregularidades mais sensíveis cometidas na gestão do Sr. Eduardo Paes e que podem ensejar responsabilização do Chefe do Executivo e de outros gestores.

1 - A municipalização dos hospitais (Decreto Rio nº 41.198/2016) não pode ser fundamento para o não cumprimento da lei. A fim de salvaguardar hospitais sob competência estadual, se desguarda recursos municipais como se já não houvesse grandes problemas sob a competência do Município. Essa assunção ainda foi realizada em desconformidade com o estabelecido pelos arts. 16 e 17 da LRF, que exigem, para aumento de despesa, estimativa do impacto orçamentário-financeiro, adequação com a Lei Orçamentária e prova de que não afetaria as metas de resultados fiscais definidas pelos representantes do povo.

Essa municipalização aumentou demasiadamente as despesas do Município impulsionando o déficit orçamentário e financeiro verificado ao final do exercício. Os requisitos exigidos pela LRF para criação de despesas, não são meras formalidades, visam a evitar descompassos entre o dispêndio e a arrecadação, sendo exatamente o ocorrido na gestão do Município do Rio de Janeiro em 2016. É pressuposto de responsabilidade na gestão do dinheiro do povo a ação planejada em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. São notórios os problemas causados a toda a sociedade pelos

### **Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni**

erros realizados pelos gestores da Administração Pública. A função de gestor governamental exige conduta proba e totalmente comprometida com a população.

O Chefe do Poder Executivo não tem autorização do povo para agir, por qualquer pretexto, desconsiderando o cumprimento da lei.

2 – Com a devida vênia à posição exposta pela Secretaria Geral de Controle Externo, entendo que a verba 555 - Encargos Especiais Defesa Civil estendida aos Arquitetos, Engenheiros Civis e Agrônomos e a verba 377 - Encargos Especiais SETI são despesas de pessoal exatamente conforme definido no artigo 18 da LRF. Esse artigo define que são despesas de pessoal, para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimento e vantagens, fixas ou VARIÁVEIS. A única exceção à definição de despesa de pessoal para fins da LRF, são as verbas de caráter indenizatório, aquelas recebidas e necessárias para exercer o ofício, e não pelo trabalho. Segundo a própria Procuradoria Especial desta Corte, os encargos especiais supramencionados têm a destinação específica de retribuição pelo exercício de determinadas atividades, conforme o Decreto 16.391/97, art. 1º, §1º. É remuneração e nada tem de caráter indenizatório, sendo assim, inevitável é entendê-las como despesas de pessoal, exatamente conforme definido no art. 18 da LRF. Logo, a extensão da verba 555 – Encargos Especiais aos Arquitetos, Engenheiros Civis e Agrônomos, e o aumento da verba 377 - Encargos Especiais SETI ocorridas, nos últimos 180 dias do fim do mandato, são contrárias ao estabelecido no artigo 21, § ú, da LRF.

É claro que o descumprimento do artigo 21, § ú, da LRF pode gerar responsabilização tanto no âmbito desta Corte, nos seus processos ordinários de contas, quanto em outras instâncias. Ainda, tais atos podem ser considerados nulos e pode haver imputação de débito ao responsável pelo prejuízo ao Erário causado pelo descumprimento da lei.

Apesar disso, fazendo uma interpretação teleológica do referido artigo 21 da Lei Complementar 101/2000, vê-se claramente que a finalidade dele é evitar o uso da máquina pública em anos eleitorais. Os aumentos concedidos a um grupo muito pequeno e restrito da Administração não tem qualquer impacto significativo para influenciar eleições.

Portanto, entendo que a infringência apontada não oferece qualquer risco de inviabilizar futuras gestões ou de comprometer o equilíbrio das contas municipais. Tais aumentos não são significantes para a análise das Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo.

3 – O artigo 9º da LRF estabelece o dever do gestor em limitar empenhos e movimentação financeira caso a realização das receitas possa não comportar as metas de

**Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni**

resultado primário e nominal estabelecidas. **O não cumprimento deste artigo pelo Prefeito Eduardo Paes**, conforme constatado pela CAD, gerou ao final do ano um desequilíbrio entre o valor empenhado e as receitas arrecadadas. E, diferentemente do que ocorre com a análise das Contas de Governo, esse descumprimento e sua punição são objetivamente definidos na Lei 10.028/2000. Estabelece seu artigo 5º que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira segundo o artigo 9º da LRF. A multa prevista por essa infração é de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa.

**Os descumprimentos reiterados do art. 9º da LRF deram margem a outra irregularidade constada nas Contas de 2016, o cancelamento de aproximadamente R\$ 560 milhões de reais de despesas empenhadas com serviços e produtos já entregues pelos contratados** realizado não só pelo Chefe do Poder Executivo como também por diversos gestores.

4 - De acordo com o artigo 42, § único, da LRF, na determinação de disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do ano. Sendo assim, na avaliação do cumprimento desse artigo, deve-se considerar tanto os Restos a Pagar (liquidados e não liquidados), quanto os empenhos - que tenham produtos ou serviços já entregues - que foram cancelados indevidamente e não inscritos em Restos a Pagar. Isto porque, apesar do cancelamento, continua vigente o direito do credor perante a Administração Pública. Frente ao exposto, não há como refutar o argumento trazido aos autos pela CAD, de descumprimento do artigo 42 da LC 101/2000, já que não havia caixa suficiente para fazer frente aos encargos e despesas compromissadas nos últimos dois quadrimestres.

Há de se lembrar que muitos reajustes, tomados aqui na acepção de simples atualização monetária, erroneamente não são previstos nas Leis Orçamentárias Anuais deste Município (apesar de serem valores previsíveis) e sequer contabilizados no passivo. Apesar disso, esses reajustes são devidos pelo ente porque previstos nos contratos administrativos firmados e obrigatórios pela lei. Tal fato poderia agravar ainda mais a insuficiência constatada pela CGM e pela CAD, já que, de acordo com o art. 42, § único, da LRF, as despesas compromissadas a pagar deveriam ser contabilizadas na determinação da disponibilidade. Este tema importante está sendo tratado em outro processo que tramita nesta Corte que é o 40/002224/2016, além da apuração que está sendo feita pela CGM.

**Gabinete do Conselheiro Felipe Galvão Puccioni**

O art. 359-C do Código Penal fixa como conduta típica o descumprimento do art. 42 da LRF, com pena de 1 a 4 anos de reclusão, e isso só confirma a importância que a sociedade dá ao cumprimento desse artigo da LRF, criminalizando conduta terminantemente proibida.

Por todo o exposto, entendo que as irregularidades apontadas pela CAD e analisadas neste voto são contrárias à lei e devem ser corrigidas e/ou punidos os responsáveis. Entretanto, sou contrário à posição da referida Coordenadoria de que essas irregularidades devem ensejar a rejeição das Contas de Governo de 2016, pois não suficientes para descaracterizar todo o grande conjunto atos de gestão governamental realizados pelo Prefeito e em conformidade com as leis e princípios da Administração Pública.

Feitas as considerações acima, Voto conforme o Relator, Excelentíssimo Conselheiro Ivan Moreira dos Santos, por entender que as Contas do Excelentíssimo Prefeito, analisadas sob um aspecto geral, sopesando realizações, cumprimentos e acertos da gestão com as irregularidades cometidas, demonstram um quadro positivo na gestão do Governo em 2016.

Apesar de votar pela aprovação das contas, as irregularidades apontadas não podem ser deixadas de lado. É DEVER desta Corte, por força do artigo 71, inciso IX, da Carta Magna, atuar determinando o cumprimento de ilegalidades e irregularidades e ainda aplicando aos responsáveis as sanções previstas em lei. Como no atual processo essa apuração mais profunda de irregularidades e a responsabilização não podem ocorrer, visto se tratar de um Parecer Prévio, proponho ao Plenário: a abertura de um processo apartado para a apuração de responsabilidades pelas irregularidades apontadas neste Voto, que, apesar de não serem suficientes, a meu ver, para a rejeição das Contas de todo um Governo, são passíveis de punição nesta Corte e em outras instâncias.

Sala das Sessões, de de 2017.

**Felipe Galvão Puccioni**  
Conselheiro