
Procuradoria Especial – GPR-6

PARECER JRP nº 771/2014

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO, RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2013. Parecer que OPINA pela emissão, por esta Corte de Contas, de Parecer Prévio FAVORÁVEL à aprovação das Contas.

Versa o presente processo sobre a análise preliminar das Contas de Governo prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito **EDUARDO DA COSTA PAES**, referentes ao exercício de 2013.

A referida Prestação de Contas, ingressa nesta Procuradoria Especial – Órgão Ministerial Fiscalizador do Ordenamento Jurídico no âmbito de atuação do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCMRJ – tendo em vista o disposto nos artigos 24-C¹, inciso I e 24-D², da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

Preliminarmente, cabe salientar a **TEMPESTIVIDADE** da Prestação de Contas ora em análise, tendo o Excelentíssimo Senhor Prefeito cumprido, dentro do prazo fixado, com sua competência privativa (*rectius*: atribuição decorrente do chamado princípio republicano) fixada pelo art. 107, XII³, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

¹ Art. 24- C – Compete à Procuradoria Especial:

I fiscalizar, no âmbito da atuação do Tribunal, o cumprimento da lei;

² Art. 24- D – É obrigatória a audiência prévia da Procuradoria Especial, em forma de parecer, nos casos submetidos ao Tribunal.

³ Art. 107 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

Procuradoria Especial – GPR-6

Neste diapasão, impende asseverar que ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro compete a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Prefeito, na forma dos arts. 29 e 30 da Lei Orgânica do TCMRJ⁴, devendo este Ministério Público Especial emitir seu pronunciamento no prazo estabelecido no art. 188, III, do Regimento Interno⁵ desta Corte.

Integram o presente processo: Ofício GBP nº 104/2014 – da lavra do Exmo. Sr. Prefeito – por meio do qual encaminha a este Tribunal de Contas a referida Prestação (fl. 02); o Certificado de Auditoria emitido pelo Órgão Central de Controle Interno desta Comuna (**Controladoria Geral do Município - CGM**), o qual atesta o atendimento aos limites legais estabelecidos na **Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** (fl. 03); bem como manifestações de todas as Inspetorias Gerais de Controle Externo deste Tribunal de Contas, acerca de dados que podem influenciar a análise das Contas – **1ª**

XII- prestar, anualmente, à Câmara Municipal, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, enviando-as dentro do mesmo prazo ao Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio;

⁴ Art. 29 – Ao Tribunal compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, elaborando e emitindo parecer prévio em até sessenta dias úteis a contar de seu recebimento.

§1º - As contas serão apresentadas pelo Prefeito, concomitantemente, à Câmara Municipal e ao Tribunal, dentro de sessenta dias, após a abertura da sessão legislativa.

§ 2º - As contas serão constituídas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, pela Demonstração das Variações Patrimoniais e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento de que trata o § 3º do art. 254 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, e por outros elementos previstos em lei específicas, no Regimento Interno e em ato próprio.

§ 3º - Se as contas não forem apresentadas dentro do prazo previsto, ou se o forem sem atender aos requisitos legais, em relação a sua constituição, o Tribunal, de plano, comunicará o fato à Câmara Municipal, para os fins de direito.

§ 4º - Nas hipóteses figuradas no § 3º, o prazo marcado ao Tribunal para apresentação de seu parecer fluirá a partir do dia seguinte ao da regularização do processo, dando-se ciência do fato à Câmara Municipal.

Art. 30 – Somente por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer emitido pelo Tribunal.

⁵ Art. 188. No prazo de sessenta dias úteis para a emissão do relatório e do parecer prévio conclusivos sobre as Contas de Gestão do Município, apresentadas pelo Prefeito, determinados pela Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981, fica estabelecida a seguinte seqüência:

(...)

III – até 05 (cinco) dias úteis, para pronunciamento da Procuradoria Especial;

Procuradoria Especial – GPR-6

IGE em fls. 350-351; **2ª IGE** em fls. 352-382; **3ª IGE** em fls. 383-384; **4ª IGE** em fls. 385-408; **5ª IGE** em fl. 409-413; **6ª IGE** em fls. 414-417; **7ª IGE** em fls. 418 e da **Assessoria de Informática - ASI** em fls. 419.

Em fls. 420-622, relatório da **Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD**, desta Corte, analisando as contas prestadas pelo Exmo. Sr. Prefeito e, logo em seguida, em fls. 623-625, manifestação do Exmo. Sr. Secretário-Geral de Controle Externo, concluindo pela possibilidade de emissão de Parecer Prévio favorável, sem prejuízo da consignação, no referido parecer, das recomendações, determinações, alertas e sugestões alinhavadas pela CAD nas fls 620-622, ficando ainda ressalvadas as responsabilidades dos ordenadores de despesas, inclusive da Administração Indireta e Fundacional, em atos e contratos ainda não examinados por este Tribunal.

Traçado o relato dos elementos essenciais ao processo, passamos ao enfrentamento das questões levantadas pelo Corpo Instrutivo, com a finalidade de melhor subsidiar a apreciação e a emissão de Parecer Prévio por esta Corte de Contas.

Assim como fizemos na análise da Prestação de Contas referentes ao exercício de 2011, permitimo-nos, de posse do trabalho realizado pelo Corpo Instrutivo desta Corte, tecer nossas considerações⁶ partindo das suas mais relevantes conclusões finais.

Importante registrar que considerar como “*mais relevantes*” determinadas questões que serão tratadas por nós neste trabalho, não significa a irrelevância das demais, as quais **NÃO** devem ser desconsideradas pelo Poder Executivo Municipal em hipótese alguma.

⁶ Desde já rogando escusas pela repetição de alguns temas, os quais, em nossa ótica, merecem ser novamente tratados não só pela sua importância, mas também pelo fato de alguns problemas se repetirem e também por serem observadas algumas melhoras, as quais devem ser ressaltadas e elogiadas.

Procuradoria Especial – GPR-6

Com o intuito de contextualizar o leitor, permitimo-nos dividir o presente parecer em capítulos, acreditando contribuir para o melhor entendimento da matéria, haja vista sua complexidade e seu grande vulto.

I. DO EXAME REALIZADO PELA COORDENADORIA DE AUDITORIA E DESENVOLVIMENTO – CAD:

Uma vez mais⁷ temos que é digno de elogios o trabalho executado pela **Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD** desta Corte que, em fls. 420-622, traça um verdadeiro perfil do Município, através de sua análise feita em processos, relatórios, balanços, ofícios e toda a documentação acostada aos autos, caracterizando-se, talvez, no mais importante subsídio para a elaboração do presente parecer.

A referida Coordenadoria ao analisar, no item 9, os exercícios anteriores, constata que, em relação ao exercício de 2012, apenas **8%** (oito por cento) das recomendações feitas por esta Corte foram atendidas pelo Poder Executivo, ficando **80%** (oitenta por cento) das recomendações pendentes de atendimento, demonstrando, a nosso sentir, **um baixíssimo percentual de atendimento de tudo quanto ordenado por esta Corte**. Trata-se de situação que, sem dúvida, está a reclamar providências, tanto por parte desta Corte, como por parte do próprio Poder Executivo prestador das contas.

Além de apontar a questão acima, a CAD elabora uma lista de **26 (vinte e seis) ações que podem, a critério do Plenário deste Tribunal, ser convertidas em recomendações, determinações, alertas ou sugestões.**

⁷ Fazemos tal afirmação, tendo em vista que tivemos a oportunidade de emitir o Parecer da Procuradoria Especial nas Contas de Gestão referentes ao exercício de 2010, onde a CAD – igualmente – realizou brilhante trabalho.

Procuradoria Especial – GPR-6

**II. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS DO ART. 14 DA LRF
PARA ATOS DE RENÚNCIA DE RECEITA:**

Relata a **CAD**, no item 2.5.3.1 de sua exposição
(fls. 454), o seguinte:

O Anexo de Metas Fiscais da LDO 2013, atualizado pela Lei nº 5.551/2013 –LOA 2013, apresenta, em seu Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, a descrição das renúncias de receita recentes e a previsão de concessão de novas renúncias, com suas respectivas estimativas de impacto financeiro. Ressalte-se que na coluna “Compensação” consta a informação “n/a” em todas as renúncias, demonstrando que, aparentemente, não houve previsão de compensação para nenhuma delas.

A questão, em síntese, trata do aparente descumprimento, pelo Município, do art. 14⁸ da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual, na busca de maior transparência⁹ e equilíbrio

⁸ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia 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 tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

⁹ Consoante a lição de Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega “(...) o primeiro ponto a discutir é que o gasto tributário [*tax expenditure*] não envolve o uso de despesas diretas via orçamento. Aqui talvez uma das diferenças mais marcantes dos dois modelos de incentivo. Os incentivos diretos, como subsídios,

Procuradoria Especial – GPR-6

federativo, condicionou a concessão de incentivos fiscais que importem em renúncia de receita ao cumprimento de determinados requisitos. Vale lembrar, neste sentido, que a renúncia de receita, já há algum tempo, vêm sendo equiparada pelos estudiosos do tema a uma verdadeira “*despesa*”, na medida em que o não-ingresso de recursos pecuniários nos cofres estatais equivale, materialmente, à operação inversa, qual seja, a saída dos mesmos, pela via dos gastos orçamentários.

Isso significa dizer que os incentivos fiscais que importem em renúncia de receita, pela sua própria natureza, recebem, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a mesma disciplina que recebem as demais despesas de caráter continuado, mormente naquilo que concerne ao seu impacto presente e futuro, bem como à efetiva produção dos resultados práticos que se busca obter a partir da desoneração realizada.

Embora a ausência de menção das medidas compensatórias de renúncia de receita levadas a efeito pela Municipalidade seja digna de nota – **posto ser uma impropriedade de maior relevo, que termina por atingir sobremaneira a transparência da gestão pública e o próprio princípio republicano** – temos que o art. 226, *caput* e parágrafo único¹⁰ do Regimento Interno desta Corte de Contas, quando interpretado à luz da economia processual, nos conduz à conclusão de que a melhor forma de verificar a regularidade das renúncias de receitas feitas pela Municipalidade será através da análise das inspeções e auditorias realizadas pelos órgãos técnicos desta Corte.

por exemplo, obrigatoriamente são registrados no orçamento, ao passo que os incentivos fiscais não. Assim, os incentivos fiscais são concedidos com pouca ou nenhuma transparência, malgrado o comando constitucional, que obriga o ente público a demonstrar a estimativa de incentivos dessa ordem. Logo, os incentivos fiscais representam um mecanismo muito “*conveniente*” para efetuar o *by pass* no processo orçamentário (...)” in FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. Responsabilidade Fiscal: Aspectos Polêmicos. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2006, p. 124.

¹⁰ Art. 226 – A fiscalização da arrecadação e da renúncia da receita pelo Tribunal, incluirá a análise de demonstrativos próprios, sem prejuízo do julgamento das tomadas e prestações de contas apresentadas pelos jurisdicionados.

Parágrafo único - No caso das renúncias, a fiscalização terá como objetivos, entre outros, verificar a legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade das ações dos órgãos e entidades, bem como o seu real benefício socioeconômico.

Procuradoria Especial – GPR-6

Na esteira desta conclusão, impende destacar que a matéria referente às renúncias de receita está sendo tratada nos autos do processo nº **040/3477/2013**, hoje em trâmite nesta Corte de Contas, motivo pelo qual mostra-se desnecessário tecer, aqui, maiores considerações sobre o tema.

III. DESCUMPRIMENTO, PELOS FUNDOS MUNICIPAIS, DAS DIRETRIZES E FINALIDADES BÁSICAS ESTABELECIDAS EM SUAS LEIS DE CRIAÇÃO:

Relata a **CAD** – assim como no exercício anterior – que o **Fundo de Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Município do Rio de Janeiro – FUNDET**, o **Fundo Especial Projeto Tiradentes – FEPT**, o **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU** e o **Fundo Municipal Antidrogas – FMAD**, invariavelmente descumprem com as diretrizes e finalidades básicas estabelecidas em suas leis de criação (item 4, fls. 494).

Conforme noticia a **CAD**, em fl. 613 (item 9.9), o tema atinente aos Fundos Especiais e o devido cumprimento de suas leis de criação vem aparecendo ano após ano nas Contas de Gestão, sendo certo que o Poder Executivo Municipal reincide nesta questão pelo menos desde o exercício de 2006, mostrando, a nosso sentir, um certo desinteresse em dar cumprimento às leis de criação dos respectivos fundos. Até mesmo porque, se esgotadas as finalidades que motivaram a criação dos citados fundos, devem os mesmos ser prontamente extintos, para que se respeite o princípio da unidade de caixa.

Nesse diapasão, cabe-nos asseverar que a recomendação – que deve ser reiterada – tratada neste tópico representa a manifestação deste Tribunal no sentido de que se respeite o Princípio da Legalidade o qual vincula o Administrador Público, devendo este envidar todos os esforços possíveis para o correto

Procuradoria Especial – GPR-6

cumprimento do comando legal, em consonância com os princípios concernentes ao seu mister, bem como em consonância com o devido interesse público.

IV. DO REPASSE DOS RECURSOS ATINENTES À AÇÕES DE MDE À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:

Sugere a **CAD**, no item 6.1.11.4 (fls. 562/563), que seja adotado procedimento prescrito no § 5º, do **art. 69**, da **Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB**, a fim de que os recursos afetos às ações de **MDE** sejam repassados automaticamente à **Secretaria Municipal de Educação – SME**.

Assim como no exercício anterior (**na verdade, a matéria já vem sendo destacada por esta Corte de Contas pelo menos desde o ano de 2008**), percebemos afronta ao Princípio da Legalidade e às prerrogativas e competências desta Corte, quando o Poder Executivo Municipal não realiza o repasse de recursos à Secretaria Municipal de Educação, na forma prescrita pelo citado diploma legal.

Todavia, entendemos que o palco ideal para que a fiscalização desta Corte seja exercida consiste na análise das inspeções e auditorias realizadas pela **Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE** deste Tribunal, as quais devem ter como um de seus objetivos a verificação, *in loco* ou *in abstracto*, do cumprimento de tal recomendação, sendo que, em caso de descumprimento, as punições previstas na Lei nº 3.714/03 devem ser impostas aos Administradores em questão.

Chamamos, por fim, a atenção para o seguinte: considerando que a matéria, como apontado acima, já vem sendo repetidamente destacada por esta Corte de Contas, desde o ano de 2008, entendemos não ser o caso de propor mera recomendação quanto ao cumprimento, mas sim de **OPINAR** por **efetiva**

Procuradoria Especial – GPR-6

DETERMINAÇÃO, a ser imposta pelo Plenário desta Corte ao Poder Executivo Municipal, até mesmo porque a matéria já vem sendo abordada há pelo menos seis exercícios.

V. DOS PARÂMETROS UTILIZADOS PARA A VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA:

Ao tratar desta questão no item 6.1 e seguintes, a **CAD** aponta que o Poder Executivo utilizou diversos itens de despesas não computáveis na base de cálculo das despesas com **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE**, o que, ao final (item 6.1.10, fls. 555) gerou a exclusão do montante de **R\$ 45.712.879,31** (quarenta e cinco milhões, setecentos e doze mil, oitocentos e setenta e nove reais e trinta e um centavos) da referida base de cálculo, motivo pelo qual aponta-se que “*Os dados ajustados permitem obter o percentual de 25,02% (...)*”, com o atendimento, portanto, do que se encontra preceituado no art. 212 da CRFB.

Contudo, são mencionadas **três** questões que podem modificar o percentual acima descrito: (i) o uso da contribuição patronal suplementar ao FUNPREVI como despesa afeta ao MDE (item 6.1.11.1); (ii) a utilização de despesas com a gestão das Vilas Olímpicas Municipais na base de cálculo do MDE (item 6.1.11.2) e (iii) o uso de despesas com fornecimento de transporte, em ônibus, para alunos das escolas municipais, na base de cálculo do MDE (item 6.1.11.3).

No que concerne ao item 6.1.11.1, é noticiado que a matéria está sendo tratada, com pormenores, no processo nº **40/2205/2013**, devendo prevalecer – até que se decida, em definitivo, sobre a matéria – o que fora lá decidido. Assim – e **ressalvando, desde logo, a opinião pessoal deste parecerista, já exarada nos autos do processo nº 40/1669/2011** (Parecer JRP nº 815/2011) – para a presente Prestação de Contas, **OPINO** que deve ser entendida (**apenas e tão somente para o exercício compreendido na presente prestação de contas, posto tratar-se de decisão**

Procuradoria Especial – GPR-6

provisória) como plenamente válida a utilização de despesas com contribuição suplementar patronal ao FUNPREVI na base de cálculo do MDE.

No que tange ao item 6.1.11.2, é feita menção aos autos nº **40/4480/2013**, onde a questão é tratada com maiores detalhes, sendo certo que não houve decisão definitiva no referido processo. Diante disto, e considerando o princípio da segurança jurídica, **OPINO** que deve ser entendida (**apenas e tão somente para o exercício compreendido na presente prestação de contas, posto tratar-se de decisão provisória**) como plenamente válida a utilização de despesas com a gestão das Vilas Olímpicas Municipais na base de cálculo do MDE.

Por derradeiro, quanto ao item 6.1.11.3, consta nos autos que a apreciação da legalidade do Convênio nº 08/2012 (instrumento gerador da despesa computada para fins de MDE) ainda não se encerrou, estando a matéria pendente de decisão, a ser tomada por esta Corte de Contas no processo nº **40/4005/2011**. Diante disto, e considerando o princípio da segurança jurídica, **OPINO** que deve ser entendida (**apenas e tão somente para o exercício compreendido na presente prestação de contas, posto tratar-se de decisão provisória**) como plenamente válida a utilização de despesas com fornecimento de transporte, em ônibus, para alunos das escolas municipais, na base de cálculo do MDE.

VI. DA CARÊNCIA DE PROFESSORES NAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E SITUAÇÃO ESTRUTURAL DAS ESCOLAS:

Relata a **Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD**, com base na instrução da **3ª IGE** de fls. 383-384 que em Programa de Visitas às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, restou detectada, em relação ao ano de 2012 uma **PIORA** na monta de **5,1%** (cinco vírgula um

Procuradoria Especial – GPR-6

cento) no percentual de unidades consideradas **PRECÁRIAS** e uma **RETRAÇÃO** de **5,1%** (cinco vírgula um cento) de unidades consideradas **BOAS**.

Assevera ainda a **CAD** que, o índice de disciplinas sem aula **AUMENTOU** de **38,97 %** (trinta e oito vírgula noventa e sete por cento) a **42,85 %** (quarenta e dois vírgula oitenta e cinco por cento) nas escolas de **2º Segmento**. Nos manifestamos em 2011, nas Contas de Gestão referentes ao exercício de 2010, no sentido de ser **INCONCEBÍVEL** a falta de planejamento e de ação estatal concreta no sentido de regularizar a situação do ensino público municipal, nos aspectos apontados pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal.

Asseveramos que o problema se reveste de maior gravidade quando analisamos a situação sob o prisma Constitucional, o qual revela ser a Educação um **DEVER** do Estado, que aqui é considerado em seu sentido *lato*.

Acentuamos, na época, a dramaticidade do problema, na medida em que o mesmo se mostra intrinsecamente ligado às questões constitucionais atinentes aos Direitos e Garantias Fundamentais, que mereceram atenção especial do legislador constituinte originário, tanto assim que a **Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB** dedicou uma seção inteira (**Seção I do Capítulo III do Título VIII** da Carta Republicana) para a questão da educação, a qual – todos sabemos – vincula-se, de forma indiscutível, à própria sustentabilidade da vida das presentes e futuras gerações.

Em outras palavras: a despesa estatal com educação é uma despesa estatal que visa garantir o futuro de cada um de nós, não só individualmente, mas como coletividade, como Nação. Na esteira de tal afirmação observamos ser imperativo constitucional uma maior atenção ao tema da educação como dever estatal, principalmente, pelo Administrador Público tendo em vista que este dever envolve questões concernentes à cidadania e à **dignidade da pessoa humana**.

Procuradoria Especial – GPR-6

A reiteração¹¹ de condutas relativas a alguns desses problemas apontados em exercícios anteriores, não desqualifica o esforço do Poder Executivo na consecução dos valores constitucionais, bem como em atender – na medida da chamada reserva do possível – às recomendações e determinações proferidas por esta Corte de Contas.

Desta feita, porém, com o aumento dos percentuais negativos (aumento no percentual de unidades em estado precário, aumento no percentual de unidades sem aula), não se pode afirmar que o Poder Executivo Municipal esteja dando a devida atenção ao quesito Educação. A nosso sentir, será necessário maior esforço, pelos órgãos competentes do Município, no próximo exercício, para que estas questões possam ser sanadas, sendo certo que este é um reclamo de boa parcela da sociedade nacional. Trata-se de fato público e notório, pelo menos desde o mês de junho de 2013, momento em que eclodiram diversos movimentos populares, todos apontando para a premente necessidade de melhorias na prestação dos serviços públicos.

Os números apontam, pois, que ainda há muito a ser feito, no sentido de propiciar um ensino de melhor qualidade visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, atendendo aos termos do art. 205¹² da Constituição Federal.

Assim sendo, entendemos que a situação do ensino nas escolas da rede municipal ainda é preocupante, sendo o caso de se afastar, na hipótese específica, o instituto da “recomendação”, **OPINANDO-SE**, ao contrário, pela emissão de efetivas **DETERMINAÇÕES** emanadas pelo Plenário desta Corte, até

¹¹ E, infelizmente, a piora, em algumas situações.

¹² Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Procuradoria Especial – GPR-6

mesmo porque as questões postas neste item (carência de professores/infraestrutura das escolas), vêm sendo objeto de recomendações desde os exercícios de 2004 e 2008, respectivamente.

VII. DOS PARÂMETROS UTILIZADOS PARA A VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 198, §§ 2º e 3º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA:

Ao tratar desta questão no item 6.3 e seguintes, a **CAD** aponta que o Poder Executivo utilizou diversos itens de despesas não computáveis na base de cálculo das despesas com **Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS**, o que, ao final (item 6.3, fls. 564) gerou a exclusão do montante de **R\$ 39.344.913,32** (trinta e nove milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, novecentos e treze reais e trinta e dois centavos) da referida base de cálculo, motivo pelo qual aponta-se que “(...) *o Município aplicou o percentual de 19,11%*”, com o atendimento, portanto, do que se encontra preceituado no art. 198, §2º da CRFB c/c art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

No item 6.3.2, se faz menção ao uso da contribuição patronal suplementar ao FUNPREVI como despesa afeta às ASPS, sendo certo porém que o tema está sendo tratado, com pormenores, no processo nº **40/2205/2013**¹³, devendo prevalecer – até que se decida, em definitivo, sobre a matéria – o que fora lá decidido. Assim – **e ressaltando, desde logo, a opinião pessoal deste parecerista, já exarada nos autos do processo nº 40/1669/2011** (Parecer JRP nº 815/2011)¹⁴ – para a presente Prestação de Contas, **OPINO** que deve ser entendida

¹³ Embora o referido feito verse exclusivamente sobre a utilização da contribuição patronal suplementar na base de cálculo do MDE (CRFB, art. 212), eventual decisão proferida poderá ser aproveitada também para a base de cálculo de ASPS (CRFB art. 198, §2º c/c art. 7º LC nº 141/12), já que os fundamentos são os mesmos, para um e outro caso.

¹⁴ Tal como na nota anterior, embora o parecer exarado verse exclusivamente sobre a utilização da contribuição patronal suplementar na base de cálculo do MDE (CRFB, art. 212), o mesmo poderá ser aproveitado também para a base de cálculo de ASPS (CRFB art. 198, §2º c/c art. 7º LC nº 141/12), já que os fundamentos são os mesmos, para um e outro caso.

Procuradoria Especial – GPR-6

(apenas e tão somente para o exercício compreendido na presente prestação de contas, posto tratar-se de decisão provisória) como plenamente válida a utilização de despesas com contribuição suplementar patronal ao FUNPREVI na base de cálculo do ASPS.

VIII. DO ATENDIMENTO OU NÃO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES EMANADAS DESTE TRIBUNAL:

Na análise da Prestação de Contas referente ao **exercício de 2011**, apontávamos em nosso Parecer – subsidiado pelos dados apresentados pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal – a **QUEDA** no percentual de não-atendimento das recomendações exaradas por esta Corte. Destarte, naquele momento, o percentual de não-atendimento havia descido para patamar inferior à **50%** (cinquenta por cento), sendo certo que, no exercício de 2010, **67%** (sessenta e sete por cento) do que fora recomendado por esta Corte não foi atendido.

No exercício ora examinado – 2013 – porém, o que se percebe, infelizmente, é o franco descumprimento de **quase tudo** quanto recomendado por esta Corte, uma vez que, consoante manifestação da CAD, de fls. 618, **80%** (oitenta por cento) das recomendações exaradas por este Tribunal restaram desatendidas. **Para que se tenha uma melhor idéia do que isto representa, basta dizer que, de cada 10 (dez) medidas recomendadas, 8 (oito) não foram tomadas.** Para ser mais exato, a análise da listagem feita pela CAD (fls. 611-618) aponta que, do total de **24** (vinte e quatro) recomendações feitas quando do julgamento das contas do exercício de 2012, **19** (dezenove) restaram descumpridas, **3** (três) demandam acompanhamento futuro e apenas **2** (duas) foram atendidas pelo Poder Executivo Municipal.

Com a vênua devida àqueles que adotam posições diversas, sempre nos posicionamos no sentido de que mesmo as competências mais

Procuradoria Especial – GPR-6

elementares das Cortes de Contas – inclusive as deste TCM/RJ – só se revestem de caráter pedagógico na medida em que também trazem, consigo, o elemento punitivo. Em outros termos: esta Corte de Contas só ensina o caminho a ser trilhado pelo gestor porque existe, para aquele gestor recalcitrante, o risco de punição, seja esta concretizada através da imposição de pena pecuniária, seja esta concretizada, **em último caso**, pela reprovação das contas do gestor¹⁵.

No que tange ao tema ora em exame, parece-nos que a recalcitrância é **severa**, até mesmo porque, consoante listagem feita pela CAD (fls. 611-618), encontramos recomendações descumpridas desde o já longínquo exercício de 2004, passando por recomendações exaradas em 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, todas descumpridas, sendo o Poder Executivo Municipal reincidente quanto ao inadimplemento em diversas delas.

A nosso sentir, tal inadimplemento reiterado – **embora não se revista de gravidade suficiente para fundamentar um parecer negativo quanto às contas prestadas** – merece medidas de maior vigor por parte desta Corte, até mesmo porque o gestor público prestador das contas ora sob exame – o Exmo. Sr. Prefeito desta Cidade, Eduardo da Costa Paes – já demonstrou, mais de uma vez, e em diversos exercícios, seu apreço e admiração pela justa atuação desta Corte de Contas, sendo certo que a adoção de determinações, ao invés de meras “recomendações”, poderá dar cabo de eventuais recalcitrâncias quanto à atuação desta Corte no controle externo da Administração Pública Municipal.

Importante ressaltar que as colocações feitas acima não se afiguram juízo de valor quanto ao gestor público envolvido. Ao contrário, buscase, nas mesmas, estimular todo o Poder Executivo Municipal (o qual muitas vezes se move sem que o gestor público responsável, *in casu*, o Exmo. Sr. Prefeito, tome efetiva

¹⁵ O qual, no caso presente, se sujeitará, na seqüência, ao julgamento político da coletividade, representada pelo Poder Legislativo.

Procuradoria Especial – GPR-6

ciência do que ocorre, até mesmo em função do gigantismo desta Municipalidade, segunda maior do país) ao cumprimento de tudo quanto recomendado por esta Corte, uma vez que – repita-se – é público e notório o apreço e estima que o Exmo. Sr. Prefeito mostra, diuturnamente, por esta Corte de Contas.

Assim sendo, entendemos que a situação atinente ao descumprimento das recomendações desta Corte mostra-se preocupante, sendo o caso de se afastar, na hipótese específica, o instituto da “recomendação”, **OPINANDO-SE**, ao contrário, pela emissão de efetivas **DETERMINAÇÕES** emanadas pelo Plenário desta Corte, até mesmo porque as questões postas neste item vêm sendo objeto de recomendações desde os exercícios de 2004 e 2008, respectivamente.

IX. CONCLUSÃO:

Afirmamos no início desta peça que trataríamos das mais relevantes questões trazidas pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, e que considerá-las como “*mais relevantes*” não significa a irrelevância das demais, as quais **NÃO** devem ser desconsideradas pelo Poder Executivo Municipal em hipótese alguma. Admitimos que certas questões são “*mais relevantes*” apenas e tão somente para direcionar nossa argumentação, pois, do contrário, seríamos obrigados a desrespeitar, com a nossa manifestação, tanto o prazo regimental fixado como a paciência do leitor.

Assim, entendemos como pertinentes todas as outras questões não tratadas neste Parecer e que foram consignadas pela **CAD** em seu relatório, às quais **ADERIMOS** *in totum*.

Por tudo o que foi exposto neste Parecer, bem como em consonância com a análise de todo o Corpo Instrutivo desta Corte de Contas **OPINO** pela **EMISSÃO** de Parecer Prévio **FAVORÁVEL** à aprovação da presente

Procuradoria Especial – GPR-6

Prestação de Contas do exercício de 2013, com a observância desta **CONCLUSÃO**, do item **CONSIDERAÇÕES FINAIS** do Relatório da CAD (fls. 620-622) e ainda da **MANIFESTAÇÃO** do Ilmo. Sr. Secretário-Geral de Controle Externo, de fls. 623-625.

Outrossim, e nos termos do item VIII do presente parecer, **OPINO** ainda pela emissão de **DETERMINAÇÕES**, afastando o instituto da “recomendação”, com a conseqüente conversão das recomendações constantes do Relatório da CAD (fls. 620-622) em determinações emanadas pelo Plenário desta Corte.

Rio de Janeiro, 24 de junho de 2014.

JOSÉ RICARDO PARREIRA DE CASTRO

Procurador