

PARECER JRP nº 1.031/2016.

Prestação de Contas de Governo. Município do Rio de Janeiro. Exercício de 2015. Descumprimento, pelo Município, dos arts. 1º, §1º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Déficit na execução orçamentária. Ausência de providências quanto à limitação de empenhos e movimentação financeira. Jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Situação financeira grave do Fundo Previdenciário. Manutenção de decreto já considerado ilegal pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Não atingimento de metas de Resultado Primário e Nominal.

Prestação de contas que não reúne as condições necessárias à emissão de Parecer Prévio Favorável.

Parecer que opina pela EMISSÃO de Parecer Prévio pela REJEIÇÃO das Contas de Governo do Exercício de 2015, bem como pela IMPUTAÇÃO DE MULTA à autoridade prestadora das contas (art. 5º, III, Lei Federal nº 10.028/2000), e ainda, DE ALERTA, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES.

1. Tratam os autos acerca das Contas de Governo prestadas pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, **EDUARDO DA COSTA PAES**, referentes ao **exercício de 2015**. Tais contas são prestadas, anualmente, com vistas ao cumprimento, por esta Corte de Contas, da competência estabelecida no art. 88, I¹ da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro – LOMRJ, à saber, a emissão de parecer prévio a ser posteriormente julgado pela Augusta **Câmara Municipal do Rio de Janeiro - CMRJ**, *ex vi* do art. 45, XXII² da LOMRJ.

¹ Art. 88 - O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

² Art. 45 - É da competência exclusiva da Câmara Municipal:

(...)

XXII - julgar anualmente as contas prestadas pelo Prefeito e apreciar os relatórios sobre execução dos planos plurianual, diretor, locais e setoriais;

Procuradoria Especial – GPR-6

2. Adoto, desde logo, o relatório constante do Parecer JRP nº 886/2016 (fls.), aduzindo apenas que, após aquela manifestação por parte deste *Parquet* de Contas, esta Corte, adotando a posição ali exarada, concedeu ao Exmo. Sr. Prefeito **Eduardo da Costa Paes**, por meio do **Voto nº 320/2016 – ACFM** (fls.), da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro **Antônio Carlos Flores de Moraes**, o prazo de **10** (dez) dias, para manifestação, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

3. Diante disso, veio aos autos (fls.) o **Ofício GP nº 149**, de 06 de julho de 2016, onde a autoridade prestadora das contas se manifesta acerca dos aspectos mencionados tanto no Relatório da **Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE**, deste Tribunal como na manifestação ministerial anterior. Na sequência, os autos foram encaminhados, pelo Gabinete do Exmo. Sr. Conselheiro **Antônio Carlos Flores de Moraes**, relator deste feito³, a este Ministério Público de Contas, para exame e parecer.

4. É o relatório. Passo a opinar.

I. INTRODUÇÃO:

5. Tal como a manifestação ministerial anterior (Parecer JRP nº 886/2016), e visando facilitar o entendimento desta peça, abordaremos os temas constantes da presente Prestação de Contas na mesma ordem utilizada no já mencionado **Ofício GP nº 149**, o qual, por sua vez, reflete a ordem estabelecida no **Voto nº 320/2016 – ACFM**.

³ Cabendo aqui o registro de agradecimento, tendo em vista que, mesmo diante da exiguidade do prazo para exame definitivo das contas, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator houve por bem encaminhar o feito à este *Parquet* de Contas, respeitando e fazendo respeitar, deste modo, os termos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

Procuradoria Especial – GPR-6

II. CONSIDERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS INICIAIS (Item I do Ofício GP nº 149):

6. No que tange às considerações orçamentárias iniciais, o Ofício GP nº 149 menciona que o déficit na execução orçamentária apontado pelo exame da CAD pode ser justificado: (i) pela incorporação de superávit financeiro apurado no exercício anterior; (ii) pela execução orçamentária diferenciada de despesas provenientes de convênios, com respaldo no art. 23, §1º do Decreto nº 39.757/2015 e (iii) pela incorporação, no que tange aos Royalties do Petróleo, do mencionado superávit financeiro obtido no exercício de 2014. Aduz ainda o citado Ofício que: (iv) não houve liberação orçamentária sem o devido respaldo financeiro; (v) para o próximo exercício (2016) será providenciado o contingenciamento do orçamento que não apresente receita efetivamente arrecadada e (vi) diante disto, entende-se que a execução orçamentária espelhada nesta prestação de contas atendeu à todas as boas práticas fiscais e dispositivos legais pertinentes, o que seria corroborado pela apuração de superávit financeiro, ao final de 2015, em valor próximo a R\$ 1 bilhão.

7. Com efeito, como já explicitado na manifestação ministerial anterior, a execução orçamentária, em montante superior ao efetivamente arrecadado, coloca em risco a boa gestão fiscal – fundamentada, nos termos do art. 1º, §1º⁴ da **Lei Complementar nº 101/2000 – LRF** – e evidencia o descumprimento, por parte da Administração, do disposto no art. 9º, §§1º a 4º⁵ do mesmo diploma legal. Em

⁴ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, **em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifo nosso)

⁵ 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.

Procuradoria Especial – GPR-6

outros termos: a existência de déficit orçamentário demonstra que a Administração deixou de acompanhar *pari passu*, tal como determina a **LRF**, o binômio receita x despesa.

8. Neste diapasão, compete-nos ressaltar que:

9. (i) embora tenha havido superávit financeiro no exercício anterior, **a incorporação deste não foi suficiente** para suprir todo o déficit de execução orçamentária;

10. (ii) a jurisprudência específica acerca do tema (já extensivamente transcrita no bojo do **Parecer JRP nº 886/2016**, sendo desnecessária sua repetição aqui) trata o déficit de execução orçamentária – mesmo quando tal déficit se dá em **algumas fontes de recursos**⁶ e ainda que tal déficit seja **parcialmente absorvido pela existência de superávit financeiro em exercício anterior**⁷ - como irregularidade grave e ,

11. (iii) a própria argumentação da autoridade prestadora de contas aponta para o descumprimento do art. 9º da **LRF**, ao afirmar que “(...) *no próximo exercício providenciaremos o contingenciamento do orçamento que não apresente receita efetivamente arrecadada no ano (...)*”, sendo certo que a limitação

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

⁶ Vide **Parecer Prévio nº 47/2016**, exarado pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, concernente ao Município de Divinópolis do Tocantins.

⁷ Vide **Parecer Prévio nº 265/2015**, exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, concernente ao Município de Anchieta.

Procuradoria Especial – GPR-6

de empenho prevista no citado dispositivo legal (o “*contingenciamento*” mencionado) é procedimento **obrigatório**, não restando sujeito à discricionariedade do gestor. Colhe-se da lição de Weder de Oliveira que:

O art. 9º [da LRF] instituiu procedimento obrigatório de acompanhamento bimestral das previsões e realizações de receitas e despesas, ancorado em objetivo bem definido: avaliar se a meta de resultado fiscal definida na LDO (resultado primário ou nominal) será alcançada.

E, mais relevante, a LRF instituiu procedimento obrigatório a ser seguido no caso de constatação de risco de não cumprimento da meta: limitação de empenho e movimentação financeira, o denominado contingenciamento.⁸

12. A mesma lição pode ser extraída da obra de Marcus Abraham, ao comentar o art. 9º da LRF:

Com a preocupação de buscar a compatibilização entre as receitas e as despesas na manutenção do equilíbrio fiscal, o art. 9º da LRF instituiu o mecanismo da limitação de empenho, derivado do *budget sequestration* do modelo fiscal norte-americano, que impõe uma contenção nos gastos públicos em despesas consideradas discricionárias, quando a receita correspondente não se realizar como originalmente previsto na proposta orçamentária.⁹

13. Ora, tanto esta providência é obrigatória que a sua não-realização (tal como aqui se apresenta) pode configurar, à um só tempo: (a) ato de improbidade administrativa (art. 10, IX¹⁰, da **Lei Federal nº 8.429/92**); (b) delito contra

⁸ OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas, Vol. I**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 742.

⁹ ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 129/130.

¹⁰ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

Procuradoria Especial – GPR-6

as finanças públicas (art. 359-D¹¹ do **Código Penal**), (c) delito de responsabilidade (art. 1º, V¹² do **Decreto-Lei nº 201/67**) e (d) infração administrativa contra as finanças públicas (art. 5, III¹³ da **Lei Federal nº 10.028/2000**). **O raciocínio aqui é de simplicidade “franciscana”**: estivesse a limitação de empenho sujeita ao alvedrio do gestor, o ordenamento jurídico jamais poderia caracterizar sua falta como infração administrativa ou penal, uma vez que não se poderia, a um só tempo, permitir e proibir uma determinada conduta.

14. A existência – mencionada no **Ofício GP nº 149** – de um superávit financeiro de quase R\$ 1 bilhão, situação que, no entender da autoridade prestadora das contas, demonstraria a saúde financeira da Municipalidade e justificaria o déficit de execução orçamentária, não impressiona. Com a devida vênia, trata-se, a nosso sentir, de argumento frágil, **já que desconsidera a possível (e, ao que tudo indica, provável) existência de restos a pagar nos próximos exercícios**. Tal circunstância já foi objeto de exame pelo Tribunal de Contas da União, onde, no **Acórdão nº 2.659/2009 – Plenário**, o Min. Raimundo Carreiro assim se manifestou:

(...) Resultado primário é a diferença entre as receitas primárias arrecadadas no exercício e as despesas primárias (despesas correntes menos encargos da dívida) pagas. Superávit primário existe quando essa diferença é positiva. O superávit primário é conceito financeiro. Seus valores são apurados anualmente, independentemente dos resultados de exercícios anteriores.

Exemplifico. A LDO estipula a necessidade de superávit primário de R\$ 10 bilhões. O orçamento prevê uma diferença entre a receita e a despesa primárias de R\$ 10

¹¹ **Ordenação de despesa não autorizada**

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

¹² Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

¹³ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

Procuradoria Especial – GPR-6

bilhões. Existem restos a pagar de R\$ 1 bilhão, inscritos com lastro na disponibilidade financeira do ano anterior. Se os restos a pagar não forem cancelados (e algumas vezes não podem, especialmente se tratar-se de despesas já liquidadas, ou restos a pagar processados), a execução orçamentária do exercício já necessita de contingenciamento de R\$ 1 bilhão, salvo alteração na expectativa de arrecadação. Se, além disso, forem aprovados créditos adicionais, à conta do superávit primário do exercício anterior de R\$ 2 bilhões, a necessidade do valor a ser contingenciado sobe para R\$ 3 bilhões. É dizer, os restos a pagar e os créditos adicionais, lastreados em resultados de exercícios passados, concorrem com as despesas constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Portanto, sempre que se utilizam os recursos não-gastos, poupados, de outros exercícios, há impacto na execução das despesas inicialmente previstas no orçamento, pois haverá necessidade de um esforço extra para assegurar a meta de superávit prevista. O mesmo ocorre com a aprovação de créditos adicionais.¹⁴

15. Em outros termos: ainda que não haja previsão de superávit primário em sede de **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**, a utilização de superávit financeiro produzido em exercício anterior para “cobrir” déficit de execução orçamentária em exercício subsequente mostra-se **arriscada do ponto de vista fiscal**, pois permite que os restos a pagar produzidos no mesmo exercício em que se produziu o superávit financeiro fiquem “a descoberto”¹⁵. Considerando que o §1º do art. 1º da **LRF** afirma que “(...) a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, **em que se previnem riscos** (...)”, é de se concluir que a conduta da Municipalidade contravém ao disposto no mencionado dispositivo¹⁶.

¹⁴ TCU, Acórdão nº 2.659/2009 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>, acesso em 06.07.2016.

¹⁵ Sendo este justamente o caso em tela, uma vez que, embora exista superávit financeiro “global” em 31.12.2015 (R\$ 706 milhões, consoante item XI – Restos a Pagar, da manifestação da **SGCE**), o mesmo exame, quando feito pelo prisma das disponibilidades provenientes de recursos vinculados, demonstra a existência de diversos resultados negativos, tais como no **Fundo Municipal de Habitação – FMH** e no **FUNPREVI**.

¹⁶ Frise-se, à guisa de observação, que, consoante manifestação da **SGCE** (item XI – Restos a Pagar), o superávit financeiro, em 31.12.2015, era de R\$ 706 milhões, posto que, da disponibilidade financeira líquida (R\$ 1,17 bilhão) deveriam ser decotadas as despesas inscritas em Restos a Pagar – Não Processados, no montante de R\$ 467 milhões. Em outros termos: embora tenha havido superávit, este não

Procuradoria Especial – GPR-6

16. Assim sendo, e ousando divergir da manifestação do Corpo Técnico desta Corte de Contas, entendo encontrar-se caracterizada a violação aos termos dos arts. 1º, §1º e 9º, §§ 1º a 4º da LRF, e, da mesma forma, também caracterizada a infração administrativa em face das finanças públicas prevista no art. 5º, III da Lei Federal nº 10.028, razão pela qual conclui desde logo este Ministério Público de Contas pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO** recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais do exercício de 2015 do Exmo. Sr. Prefeito Eduardo da Costa Paes.

17. Outrossim, e considerando os termos do art. 5º, §§1º e 2º¹⁷ da Lei Federal nº 10.028/2000, **OPINO** ainda pela **IMPUTAÇÃO**, à autoridade prestadora das contas (Exmo. Sr. Prefeito Eduardo da Costa Paes), de **MULTA**, no montante de 30% (trinta por cento) de seus vencimentos anuais.

III. DA QUEDA DE ARRECADAÇÃO (Item II do Ofício GP nº 149):

18. Quanto ao tema, consta no **Ofício GP nº 149** que a Administração tomou as medidas que vislumbrou possíveis para mitigar os efeitos da queda de arrecadação decorrente de notória recessão econômica, tais como a arrecadação extraordinária através do PPI Carioca (Lei nº 5.546/2012). Além disto, relata-se que o crescimento real da arrecadação municipal foi superior à variação do Produto Interno Bruto – PIB nacional no mesmo período, bem como que foi realizado rigoroso controle das despesas correntes.

foi “*próximo de R\$ 1 bilhão*”, sendo, inclusive, inferior ao superávit financeiro havido no exercício de 2014 e que foi incorporado ao presente exercício.

¹⁷ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Procuradoria Especial – GPR-6

19. Trata-se de questão que foi abordada pela **CAD** às fls. **760/761** dos autos, redundando na emissão do **ALERTA** constante do **Voto nº 320/2016 – ACFM** e fundamentado no art. 59, §1º, V¹⁸ da **LRF**. Neste ponto competenos, na esteira do já manifestado no **Parecer JRP nº 886/2016, OPINAR** no sentido de que o **ALERTA** constante do **Voto nº 320/2016 – ACFM** seja carreado ao Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte de Contas.

IV. DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (Item III do Ofício GP nº 149):

20. Quanto ao tema, aduz o **Ofício GP nº 149** que o tratamento do presente tema pode ser remetido às questões macroeconômicas abordadas no item anterior. Informa-se ainda que a **Receita Corrente Líquida – RCL**, no primeiro quadrimestre de 2016, teria obtido crescimento de 10,3% (dez vírgula três por cento) nominais, acima, portanto, da inflação do período abril/2015-abril 2016.

21. Considerando que este tema também já foi objeto do **ALERTA** exarado no **Voto nº 320/2016 –ACFM**, nada mais há a prover, senão **OPINAR** no sentido de que o **ALERTA** constante do **Voto nº 320/2016 – ACFM** seja carreado ao Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte de Contas.

V. DA RENÚNCIA DE RECEITAS (Item IV do Ofício GP nº 149):

22. Adentrando no tema afeto às renúncias de receita, o **Ofício GP nº 149** afirma que, nos últimos exercícios, foram realizados diversos aperfeiçoamentos legais atinentes à diversificação da base arrecadatória e aumento das

¹⁸ Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

(...)

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Procuradoria Especial – GPR-6

receitas, visando sempre contribuir para a resiliência fiscal da Municipalidade. Afirma-se ainda que *“Os itens apontados refletem as políticas públicas que vêm sendo adotadas ao longo dos anos, referindo-se a fatores decorrentes da legislação municipal, aprovada pela Câmara de Vereadores, não sendo passível, portanto, de uma alteração isolada por parte do Poder Executivo”*.

23. Quanto a esta questão, anote-se, de proa, que a mesma foi também objeto do **ALERTA** exarado no **Voto nº 320/2016 – ACFM**, sendo necessário apenas **OPINAR** no sentido de que o **ALERTA** constante do **Voto nº 320/2016 – ACFM** seja carreado ao Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte de Contas.

24. Não obstante, e à guisa de colaboração, impõe-se rememorar que: (i) nos termos do art. 71, II, alínea “c”¹⁹ da **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ**, a iniciativa legislativa para o estabelecimento de renúncias de receita é privativa do Poder Executivo; (ii) nos termos do art. 14²⁰ da

¹⁹ **Art. 71** - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

c) concessão de subvenção ou auxílio ou que, de qualquer modo, aumentem a despesa pública;

²⁰ **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:

Procuradoria Especial – GPR-6

LRF, a concessão de tais renúncias exige o cumprimento de uma série de condições, todas elas ao cargo do proponente (isto é, do Poder Executivo) e (iii) o descumprimento destas condições, por parte do Poder Proponente pode ser encarado como gestão fiscal não responsável, e, por isso mesmo, violadora do art. 1º, §1º da **LRF**.

25. Portanto, é de se encarar com alguma reserva o argumento expendido no **Ofício GP nº 149**, tendo em vista que eventuais renúncias de receita concedidas tiveram, por origem, o próprio Poder Executivo, o qual, decerto, não pode alegar desconhecimento e /ou irresponsabilidade no caso de renúncia indevida de receita.

VI. DO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (Item V do Ofício GP nº 149):

26. No que tange ao Balanço Patrimonial Consolidado, o **Ofício GP nº 149** relata que “(...) o índice de liquidez imediata menor que 1 não representa risco para a saúde financeira da Prefeitura”, uma vez que parte do passivo registrado (e utilizado para o cálculo do índice em questão) será custeado com o orçamento do exercício seguinte.

27. Embora, de fato, o exame – isolado – do índice de liquidez imediata em valor inferior a 1 possa induzir à conclusão de que inexistem riscos para o Município, impõe-se anotar que este não é, em absoluto, o cerne da questão. Isto porque tanto a **CAD** como a **SGCE** concluíram (fls. 777) que “(...) as Contas Patrimoniais do Município do Rio de Janeiro podem estar distorcidas em função da evidenciação de fatos que não ocorreram durante o exercício” em virtude do registro, como **Restos a Pagar – Não Processados – RPN**, de empenhos cujos fatos geradores ocorreram depois de 31/12/2015 (ou seja, após o encerramento do exercício).

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.

Procuradoria Especial – GPR-6

28. Tais distorções, como se infere do **Ofício GP nº 149**, não foram explicadas e/ou elididas. Com efeito, a prática apontada pela **CAD** e pela **SGCE** como causadora das distorções sequer foi mencionada, o que nos leva à concluir pela ausência de qualquer justificativa razoável para sua prática. Neste diapasão, e considerando os termos da manifestação do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Parecer Prévio exarado acerca das contas do Governo Federal no exercício de 2014, onde se reconheceu que a inscrição indevida de despesas na categoria de Restos a Pagar pode configurar irregularidade passível de correção, **OPINO**, sem prejuízo dos opinamentos parciais anteriores, pela aposição de **RESSALVA quanto à possibilidade de existência de distorções nas Contas Patrimoniais do Município do Rio de Janeiro em função da evidenciação de fatos que não ocorreram durante o exercício.**

VII. DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES (Item VI do Ofício GP nº 149):

29. No que concerne às Autarquias e Fundações Municipais, ao **Ofício GP nº 149** limita-se a reconhecer o alto grau de dependência de tais instituições para com a Administração Direta Municipal e seu orçamento. Tal circunstância, embora não evidencie ausência absoluta de recursos orçamentários, aponta no sentido de grave déficit na execução orçamentária específica destas entidades, no montante de R\$ 1,85 bilhão.

30. Embora tal déficit na execução orçamentária destas entidades seja, ao final, coberto pelo Tesouro Municipal, o mesmo não deve ser encarado como menos grave, sendo certo que, tal como já apontado no **Parecer JRP nº 886/2016**, déficits na execução orçamentária (sejam eles referentes à Administração Direta Municipal, sejam eles referentes à entidades da Administração Indireta Municipal), ainda que parcialmente suportados por superávits financeiros produzidos

Procuradoria Especial – GPR-6

em exercícios anteriores, atentam contra as boas práticas fiscais, implicando em violação aos termos dos arts. 1º, §1º e 9º da LRF.

31. Na verdade, a existência de déficit na execução orçamentária específica destas entidades viola a própria *ratio essendi* que motiva a criação destes entes da Administração Indireta. Embora o **Decreto-Lei nº 200/1967** afirme que as fundações podem ser custeadas por recursos provenientes da Administração Direta, o mesmo não se dá quanto às Autarquias, cuja existência encontra fundamento na gestão administrativa e financeira **descentralizada**²¹.

32. Sendo tais entidades quase que completamente dependentes do Tesouro Municipal, sua existência perde justificativa. Ao revés, sua eventual extinção, com a reversão das respectivas atividades para a Administração Direta, seria até medida salutar, ante a economia de recursos daí decorrente²². Assim sendo, e considerando que tal circunstância, a nosso sentir, aponta, como dito, para uma violação aos termos do art. 1º, §1º e 9º da LRF, conclui-se pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO** recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais do exercício de 2015 do Exmo. Sr. Prefeito Eduardo da Costa Paes.

VIII. DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE E DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPS (Item VII do Ofício GP nº 149):

²¹ Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e **receita próprios**, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, **gestão administrativa e financeira descentralizada**.

(...)

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, **e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes**.(grifos nossos)

²² Não se pretende, aqui, por certo, propor a extinção de qualquer autarquia que seja. O que se pretende é apenas destacar que não se mostra possível a admissão de déficits na execução orçamentária destas entidades, **cuja criação foi justamente motivada pela necessidade de gerir e gastar receitas próprias**, e não do Caixa Central do Tesouro.

Procuradoria Especial – GPR-6

33. Especificamente quanto à esta matéria, consta relato, no **Ofício GP nº 149**, que seria possível o cômputo, como despesas afetas à **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE**, bem como despesas afetas às **Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS**, os montante desembolsados pela Municipalidade a título de Contribuição Suplementar em favor do **FUNPREVI**. Consoante afirma-se ainda no **Ofício GP nº 149**, o **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG**, em resposta a consulta envolvendo matéria similar, teria afirmado ser possível e juridicamente válida tal contabilização.

34. Com efeito, trata-se de tema que ainda não obteve posicionamento definitivo desta Corte de Contas, inexistindo decisões finais no âmbito dos processos nºs **040/002.205/2013** e **040/004.480/2013**, referentes à forma de cálculo do **MDE**. Assim, compete-nos, em primeiro lugar, ressaltar a posição pessoal deste Representante Ministerial, no sentido da impossibilidade – e ilegalidade – de tal *modus operandi*, tal como já relatado no processo nº **040/001.669/2011 (Parecer JRP nº 815/2011)**.

35. Em segundo lugar, impõe-se admitir que, na ausência de decisões definitivas sobre a matéria, este aspecto da presente prestação de contas não se encontra “*maduro*” para exame, sendo necessário, portanto, ressaltar tal matéria, na presente prestação de contas, com vistas a sua análise, posterior, de modo definitivo, inclusive levando em consideração a jurisprudência das demais Cortes de Contas acerca do tema.

36. Face ao exposto, pois, **OPINO**, sem prejuízo dos opinamentos parciais anteriores, pela aposição de **RESSALVA quanto à possibilidade de que esta Corte de Contas reconheça como irregular a atual forma de**

Procuradoria Especial – GPR-6

contabilização dos montantes exigidos pelos art. 212²³ e 198, §2º, III e §3º, I²⁴ da CRFB (MDE e ASPS respectivamente), onde se consideram, como despesas de MDE e ASPS o montante de contribuição suplementar vertida pelo Tesouro Municipal ao FUNPREVI.

IX. DOS FUNDOS ESPECIAIS (Item VIII do Ofício GP nº 149):

37. Naquilo que toca aos Fundos Especiais, o **Ofício GP nº 149** aponta que: (i) o valor referente aos Royalties para o ano de 2015 foi recebido pelo **FUNPREVI** no período de janeiro a maio de 2016, no montante de **R\$ 207.994.167,00**; (ii) que a sugestão de revisão do Plano de Capitalização do **FUNPREVI** já está sendo viabilizada, por meio do **Ofício CVL/AEA nº 19/2015** e (iii) no que tange aos gastos realizados por meio do **Fundo Especial de Iluminação Pública – FEIP**, fica ratificada a decisão contida na Ata da 45ª Reunião do Conselho Municipal do **FEIP**, quanto à inviabilidade técnica da separação das redes de iluminação pública e privadas.

38. Não há, no **Ofício GP nº 149**, nenhuma justificativa quanto à situação específica do **FUNPREVI**, apontada pela **CAD** (fls. **626/636** e **761/763**), pela **SGCE** (fls. **780**), bem como por este Ministério Público Especial (**Parecer JRP nº 886/2016, item XI**). Assim, ficaram sem qualquer justificativa válida questões como:

²³ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

²⁴ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

(...)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

Procuradoria Especial – GPR-6

39. (a) o descumprimento reiterado, pela Municipalidade, apontado por esta Corte de Contas, desde o ano de 2012, dos procedimentos descritos na Emenda Constitucional nº 41/2003 e na Lei Federal nº 10.887/2004 para a fixação de proventos de aposentadorias e pensões, bem como os procedimentos referentes ao Abono Permanência, também estabelecidos na Emenda Constitucional nº 41/2003;

40. (b) a aparente anuência tácita da Chefia do Poder Executivo Municipal quanto à esta situação de desobediência reiterada às normas constitucionais e à determinações deste Tribunal, consubstanciada no não exercício, por parte deste último, da competência privativa de revogar decretos municipais já reputados por esta Corte de Contas como manifestamente ilegais e inconstitucionais, como é o caso do Decreto Municipal nº 23.844/03.

41. Quanto a estes temas, e tal como já estabelecido no **Parecer JRP nº 886/2016**, a **CAD**, em seu relatório (fls. **762/763**) sugere a expedição de **3** (três) determinações e **4** (quatro) recomendações, no âmbito do Parecer Prévio, sendo certo que, das 3 determinações, 2 delas (determinações **D.2** e **D.3**, fls. **763**) referem-se ao efetivo cumprimento, pelo Poder Executivo Municipal, de decisões já proferidas por esta Corte de Contas, nos processos nº **05/005.159/2004** e **040/006.200/2011**.

42. Também já afirmamos, no bojo do **Parecer JRP nº 886/2016**, que “(...) *se esta Corte de Contas precisa, em sede de Parecer Prévio às Contas de Governo, exigir o cumprimento de decisões já estabelecidas alhures (e, por óbvio, não cumpridas, pois se cumpridas não restariam aqui determinações a serem expedidas), resta evidenciado, de modo FLAGRANTE, o desrespeito contumaz às*

Procuradoria Especial – GPR-6

*determinações exaradas por esta Corte, no exercício de suas competências constitucionais*²⁵.

43. Com efeito, o não cumprimento dos termos da Emenda Constitucional nº 41/2003 e da Lei Federal nº 10.887/2004, bem como das determinações emanadas desta Corte, além de configurar violação ao art. 3º, IV²⁶ da Lei Municipal nº 3.714/03, consubstancia-se ainda em desrespeito aos princípios da legalidade, economicidade e moralidade administrativas, podendo ainda ser encarada à luz dos atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 10, X²⁷ e 11, II²⁸ da **Lei Federal nº 8.429/92**.

44. Assim sendo, e considerando que restou sem maiores justificativas os sucessivos descumprimentos, desde o exercício de 2012, dos comandos exarados por esta Corte de Contas concernentes à este tema, não nos resta outra opção senão a de **OPINAR** pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO** recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais do exercício de 2015 do Exmo. Sr. Prefeito Eduardo da Costa Paes.

²⁵ §55 do referido Parecer.

²⁶ Art. 3º O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 20.000,00 (vinte mil Reais), após constatada a tipificação concreta de infração e, ouvido o plenário que deverá aprová-la por maioria, aos responsáveis por:

(...)

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência ou decisão do Tribunal;

²⁷ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

²⁸ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Procuradoria Especial – GPR-6

45. Sem prejuízo, **OPINA-SE** ainda, com fulcro no art. 88, incisos X e XI²⁹ da Lei Orgânica do Município, pela:

46. (a) imediata **SUSTAÇÃO** da execução e dos efeitos do Decreto Municipal nº 23.844/03³⁰;

47. (b) por **DETERMINAÇÕES**, para que esta Corte de Contas ordene ao Poder Executivo Municipal o integral cumprimento de tudo quanto sugerido pela **CAD** às fls. **762/763** (Determinações **D.1, D.2 e D.3**);

48. (c) por **RECOMENDAÇÕES**, para que esta Corte de Contas recomende ao Poder Executivo Municipal o integral cumprimento de tudo quanto sugerido pela **CAD** às fls. **763** (itens **1, 2, 3 e 4**)

X. DOS RESTOS A PAGAR (Item IX do Ofício GP nº 149):

49. Quanto a este particular, o **Ofício GP nº 149** relata que: (i) quanto ao **Fundo Municipal de Habitação – FMH**, estão registrados, no seu passivo, valores que serão convertidos em receita orçamentária oriunda da amortização de financiamentos imobiliários concedidos à população de baixa renda; (ii) quanto ao **FUNPREVI**, que o valor negativo registrado no encerramento do exercício não levou em consideração que já havia, no Balanço Patrimonial do Fundo o registro, como

²⁹ Art. 88 - O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, ao qual compete:

(...)

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara Municipal;

³⁰ Frise-se, por oportuno, que, não se tratando de contrato administrativo, mas de mero ato administrativo, concernente ao exercício do poder regulamentar, a adoção da sustação pode ser diretamente tomada por esta Corte de Contas. Vale mencionar Marçal Justen Filho: “O Tribunal de Contas dispõe do poder de assinar prazo para as autoridades administrativas corrigirem defeitos de ilegalidade. Se, no prazo estipulado, não forem adotadas as soluções cabíveis, o Tribunal de Contas poderá determinar a sustação de seus efeitos – se não se tratar de contrato (...)”. FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo, 10ª Ed.** São Paulo, RT, 2014, p. 1230.

Procuradoria Especial – GPR-6

Créditos a Receber da Prefeitura, da contribuição previdenciária dos servidores, a ocorrer em 05.01.2016, demonstrando, portanto, uma situação financeira superavitária.

50. Faz-se ainda a ressalva, no **Ofício GP nº 149**, que a **Secretaria do Tesouro Nacional – STN**, ao analisar este tipo de situação, considera não só as disponibilidades financeiras, mas também os créditos intraorçamentários, sendo certo que, por tal metodologia, o valor registrado não seria negativo.

51. O tema acima volta-se, em verdade, às questões tratadas no **Capítulo IX** da presente peça, referente à situação dos Fundos Especiais, dentre os quais, o **FUNPREVI**. Ao que tudo indica, a situação aparentemente deficitária ao final do exercício, e que seria “coberta” pelo crédito intraorçamentário registrado, é “sintoma” de mal mais grave, qual seja, a **insustentabilidade** da atual trajetória financeira-atuarial do **FUNPREVI**.

52. Assim sendo, e considerando que a adoção das medidas pretendidas no **Capítulo IX** da presente peça (§§ **44 a 48**) aponta no sentido da resolução do problema tratado neste Capítulo, nada mais há a opinar, quanto a este aspecto.

XI. DO INCENTIVO À CULTURA – LEI MUNICIPAL Nº 5.553/2013 (Item X do Ofício GP nº 149):

53. Em relação ao cumprimento do art. 14³¹ da **LOA/2015**, onde se impõe ao Poder Executivo Municipal a obrigação de conceder incentivos fiscais a projetos culturais, nos termos da Lei Municipal nº 5.553/2013, no montante de 1% da arrecadação obtida, no exercício de 2014, com o **Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN**, o **Ofício GP nº 149** aduz que, para o

³¹ 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 arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, no exercício de 2014.

Procuradoria Especial – GPR-6

exercício de 2015, foi considerado o montante arrecadado a título de **ISSQN** no exercício de 2013.

54. Isto porque o projeto de **LOA/2015** foi elaborado entre **junho e agosto de 2014**, momento no qual ainda não se conhecia o montante que seria efetivamente arrecadado a título de **ISSQN** naquele exercício. Assim, considerar, para os fins do referido dispositivo, mera estimativa de arrecadação (que poderia ou não se realizar) poderia dar azo à distorção, principalmente no que tange aos editais reguladores do benefício fiscal concedido.

55. No ponto, entendo que a argumentação constante do **Ofício GP nº 149** deva ser acolhida, tendo em vista as determinações constitucionais concernentes ao ciclo orçamentário. Vale porém, **OPINAR**, à guisa de **RECOMENDAÇÃO**, para que esta Corte de Contas recomende ao Poder Executivo Municipal que, quando da apresentação do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a redação do dispositivo concernente seja corrigida, para fazer constar que o montante arrecadatório a ser considerado é o do último exercício já encerrado, no que concerne à Lei Municipal nº 5.553/2013.

XII. DAS METAS FISCAIS (Item XI do Ofício GP nº 149):

56. Já caminhando para seu encerramento, o **Ofício GP nº 149**, neste ponto, traz uma argumentação específica referente ao **Resultado Primário** (item **11.1**), bem como alinha esclarecimentos adicionais concernentes ao **Resultado Nominal** (item **11.2**). Cabe lembrar que, tanto no âmbito do exame da **SGCE**, corroborado pelo relatório da **CAD** (fls. **734/739**) como no bojo do Parecer **JRP nº 886/2016**, tais elementos foram considerados indiciários do descumprimento, pela Administração Municipal, das metas fiscais estabelecidas na **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**³².

³² *In casu*, a Lei Municipal nº 5.782/2014

Procuradoria Especial – GPR-6

57. Com efeito, o Anexo de Metas Fiscais previa que a meta de **Resultado Primário**, para o exercício de 2015, seria de R\$ 2,52 bilhões **NEGATIVOS**³³ (o que significa dizer que, desde a etapa de planejamento, já se tinha conhecimento da necessidade de obter receitas financeiras para o custeio integral da atividade pública). Contudo, ao final do exercício, atingiu-se o Resultado Primário de R\$ 2,78 bilhões, também **NEGATIVOS**, importando em variação desfavorável ao cumprimento da meta em R\$ 255,48 milhões.

58. Consoante manifestação da CAD (fls. 735) o “(...) *não atingimento da meta foi influenciado pela insuficiência na arrecadação da receita primária prevista, ocasionada pelo baixo desempenho das transferências de capital de convênios (...) além da insuficiência das transferências da cota-parte do ICMS, de recursos do SUS e do FUNDEB (...)*”.

59. Da mesma forma, a meta de **Resultado Nominal** previa um aumento no endividamento municipal na ordem de R\$ 2,33 bilhões. Ao final do exercício, a dívida fiscal líquida atingiu o valor de R\$ 4,61 bilhões, apontando um incremento de **quase 100%** acima da meta inicialmente estabelecida. Ao que tudo indica, boa parte deste severo incremento ocorreu por força de variação cambial, já que, conforme fls. 737 “*O principal endividamento do Município em moeda estrangeira é o contrato de reestruturação da dívida com o Banco Mundial (BIRD 7942-BR), cuja variação cambial no ano foi de R\$ 1,29 bilhão*”.

60. Em vista do exposto, a CAD, em seu relatório (fls. 738/739) aponta que existem indícios quanto ao não cumprimento, pelo Município, dos arts. 1º, §1º e 9º da LRF, bem como do art. 36³⁴ da LDO do Município para o exercício

³³ Não se adentrará, por ora, na questão atinente a possibilidade (ou impossibilidade) de fixação de metas de resultados negativas, à luz do disposto no art. 4º, inciso I, alínea “a” da LRF.

³⁴ Art. 36. Caso seja necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal, estabelecidas no Anexo de Metas

Procuradoria Especial – GPR-6

de 2015 (Lei nº 5.782/2014). Em resposta, o **Ofício GP nº 149** aduz, no que toca ao **Resultado Primário**, que existe uma “(...) *significativa diferença entre um resultado negativo no âmbito de governos altamente endividados e com pagamentos de obrigações em atraso daquela situação verificada no âmbito do Município*”, apontando que a Municipalidade encontra-se em excelente condição de endividamento.

61. No que tange ao descumprimento da meta de **Resultado Primário**, o **Ofício GP nº 149** assim a justifica: “*Quanto à divergência entre a meta de Resultado Primário estipulado na Lei Orçamentária (R\$ 2,52 bilhões negativos) e o resultado efetivamente alcançado pelas despesas empenhadas (R\$ 2,78 bilhões), o mesmo pode ser esclarecido pelos mesmos fatores elencados na avaliação do Resultado Orçamentário, quer sejam a incorporação significativa de recursos provenientes de superávit financeiro proveniente de economias registradas ao longo do exercício 2014 e o empenho de parcelas de obras executadas com recursos de terceiros (em especial, FR 108), cuja disponibilidade financeira desloca-se para o exercício seguinte (...)*”.

62. A assertiva constante do **Ofício GP nº 149** e acima transcrita pode ser traduzida da seguinte forma: o Município, sendo receptor de recursos provenientes de convênios celebrados³⁵, e percebendo a demora na remessa de tais recursos pelo órgão concedente, optou por quitar as obrigações assumidas nestes

Fiscais desta Lei, a redução far-se-á de forma proporcional ao montante dos recursos alocados para o atendimento de “outras despesas correntes”, “investimentos” e “inversões financeiras” do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Município, observada a programação prevista para utilização das respectivas dotações.

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

§ 2º Na hipótese de ocorrência do disposto no *caput* deste artigo, o Poder Executivo comunicará à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas do Município o montante que caberá a cada um destes na limitação do empenho e na movimentação financeira, acompanhado da respectiva memória de cálculo, bem como das premissas e da justificativa do ato.

§ 3º O Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas do Município deverão divulgar os ajustes processados, discriminados por órgão.

§ 4º Ocorrendo o restabelecimento da receita prevista, a recomposição far-se-á obedecendo ao disposto no art. 9º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

³⁵ Por isso a referência à FR 108, conforme Classificador de Despesas, sendo a Fonte de Recursos 108 justamente os recursos provenientes de convênios realizados

Procuradoria Especial – GPR-6

convênios com recursos próprios (isto é, com recursos oriundos do Tesouro Municipal), razão pela qual sua “*disponibilidade financeira desloca-se para o exercício seguinte*” (isto é, os recursos provenientes do órgão concedente somente serão recebidos no exercício corrente, isto é, 2016).

63. Já no que toca ao descumprimento da meta de **Resultado Nominal**, a mesma é assim justificada: “*O Resultado Nominal de 2015 reflete dois efeitos no endividamento bruto que não se traduzem em gastos orçamentários de 2015, razão pela qual entendemos que a diferença em relação ao resultado estipulado na LOA 2015 não demandaria ajustes na execução ao longo daquele exercício. O primeiro é o aumento patrimonial do valor das dívidas indexadas ao câmbio (BID e BIRD) por conta da forte desvalorização do real em 2015, que não se traduz integralmente em despesas efetivas de dívida na medida em que os pagamentos de tais contratos são distribuídos ao longo de décadas e o efeito cambial é diluído no tempo, sendo inclusive revertido se o real se apreciar (como ocorre em 2016), não fazendo sentido, portanto, ajustar a execução de um exercício por tal motivo patrimonial de curto prazo*”.

64. Não nos parece que possa ser aceita a justificativa concernente ao descumprimento da meta de **Resultado Primário**. Embora seja certo que o descumprimento dos cronogramas de desembolso dos convênios representados pela Fonte de Recursos 108 não se tenha dado por responsabilidade do Município, há que se ter em linha de conta que o aumento do endividamento – representado pelo descumprimento da meta de **Resultado Primário** – deveria ter sido evitado, pela Municipalidade, por meio dos instrumentos estabelecidos no art. 9º da **LRF**, o que não ocorreu.

65. Vale dizer: embora se possa admitir, a uma primeira vista d’olhos, que a Municipalidade deveria ter suprido, com recursos próprios, as atividades que seriam, de ordinário, adimplidas por meio de recursos de terceiros, não

Procuradoria Especial – GPR-6

se pode admitir que, para tal, ocorra o aumento do endividamento, para além da meta estabelecida, na medida em que a meta de Resultado Primário poderia ter sido cumprida, por meio da limitação do desembolso com outras despesas discricionárias da Municipalidade.

66. Ora, as metas estabelecidas na **LDO devem** ser perseguidas, sendo certo que, para isso, a **LRF** coloca à disposição do gestor instrumento de **utilização compulsória** (na medida em que seu não uso, como já delimitado, implica em infração administrativa, nos termos da Lei nº 10.028/2000). Ora, ao não limitar o empenho em obrigações discricionárias, e, com isso, evitar o endividamento do Município, para **além**³⁶ do estabelecido na meta, o Poder Público Municipal descumpre os arts. 1º, §1 e 9º da **LRF**, infração sabidamente grave às normas atinentes às finanças públicas.

67. Valem aqui as mesmas considerações já feitas à propósito do **Capítulo II** desta peça: **a providência de limitação de empenho e movimentação financeira não é providência sujeita à discricionariedade do gestor, configurando-se a omissão do gestor, neste particular, em infração às normas de finanças públicas.**

68. Como se isso não bastasse, há fundadas dúvidas quanto à licitude do procedimento utilizado pela Municipalidade para suprir os fundos necessários à continuidade das obras que seriam executadas com os recursos provenientes da Fonte 108, uma vez que é jurisprudência corrente, no âmbito do TCU, que *“Para a comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos mediante convênio ou contrato de repasse, não basta a demonstração de que o objeto pactuado foi executado, **mas que foi realizado com os recursos repassados para esse fim**”*³⁷.

³⁶ Convém não esquecer que a meta já era **negativa** em R\$ 2,52 bilhões.

³⁷ TCU, Acórdão 9.580/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>, acesso em 07.07.2016.

Procuradoria Especial – GPR-6

69. Ora, se a Municipalidade realizou os objetos dos convênios com recursos próprios, resta inequívoco que não conseguirá demonstrar, mais adiante, que realizou o objeto dos convênios “*com os recursos repassados para estes fins*”. Isso pode, inclusive, resultar na glosa dos convênios, por parte do órgão de controle externo com jurisdição sobre o ente concedente dos recursos, bem como responsabilização pessoal dos ordenadores de despesa.

70. Quanto ao descumprimento da meta de **Resultado Nominal**, temos que esta se mostra apenas **parcialmente justificada** pela variação cambial do período. Com efeito, entre a meta estabelecida (R\$ 2,33 bilhões) e o resultado atingido (R\$ 4,61 bilhões), apenas R\$ 1,29 bilhão podem ser atribuídos à variação cambial (conforme informações constantes do relatório da **CAD**), sendo certo que R\$ 0,99 bilhão restam sem justificativa, no âmbito do **Ofício GP nº 149**.

71. Tal como no caso da meta de **Resultado Primário**, o descumprimento da meta de **Resultado Nominal** é, a nosso sentir, indicativa de desobediência aos termos da **LRF**, mormente o já mencionado art. 9º, o qual, repita-se, é de **cumprimento compulsório**, configurando-se a omissão do gestor, neste particular, infração administrativa em relação às finanças públicas. A mera alegação de que as obrigações registradas no Resultado Nominal não se traduzem “(...) *integralmente em despesas efetivas de dívida na medida em que os pagamentos de tais contratos são distribuídos ao longo de décadas* (...)” não vem em socorro da autoridade prestadora de contas.

72. Isto porque a distribuição deste ônus ao longo de “*décadas*” significa que as gerações futuras estarão, de forma consciente ou não, arcando com as despesas hoje realizadas e, mais do que isso, vinculadas ao pagamento de despesas que podem ter significado, no passado, prioridades públicas, mas que, na época do efetivo desembolso (isto é, no futuro), já não serão consideradas prioritárias.

Procuradoria Especial – GPR-6

Vale dizer: o descumprimento da meta de **Resultado Nominal** não sacrifica, por certo, as gerações presentes, mas pesará sobre os ombros das gerações futuras.

73. Importa destacar ainda que diversos Tribunais de Contas da Federação entendem ser o descumprimento de metas fiscais motivo suficiente para a emissão de Parecer Prévio com juízo desfavorável. Cite-se, à guisa de exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o qual, em ato normativo próprio, estabeleceu critérios para exame das Prestações de Contas de Governo, apontando, como restrição de ordem legal à emissão de Parecer Prévio Favorável, o seguinte:

B.21 GESTÃO FISCAL. META. Não-atingimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal prevista na LDO (Lei Complementar n. 101/2000, art. 4º, § 1º).

B.22 GESTÃO FISCAL. META. Não-realização da Meta Fiscal do Resultado Primário prevista na LDO (Lei Complementar n. 101/2000, arts. 4º, § 1º, e 9º).³⁸

74. Do exposto, e considerando que restaram sem justificativas aceitáveis quanto ao descumprimento das metas de **Resultados Primário e Nominal**, não nos resta outra opção senão a de **OPINAR** pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO** recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais do exercício de 2015 do Exmo. Sr. Prefeito Eduardo da Costa Paes.

XIII. CONCLUSÃO:

75. Em face de todo o acima exposto, este *Parquet* Especializado **OPINA**:

76. (i) pela **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO** recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais do exercício de 2015 do Exmo. Sr. Prefeito Eduardo da Costa Paes;

³⁸ Conforme Decisão Normativa TC 06/2008, TCE/SC. Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/decisao_normativa_n_06-2008_consolidada.pdf.

Procuradoria Especial – GPR-6

77. (ii) pela **IMPUTAÇÃO**, à autoridade prestadora das contas (Exmo. Sr. Prefeito Eduardo da Costa Paes), de **MULTA**, no montante de 30% (trinta por cento) de seus vencimentos anuais;

78. (iii) no sentido de que o **ALERTA** constante do **Voto nº 320/2016 – ACFM** seja carreado ao Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte de Contas;

79. (iv) pela aposição de **RESSALVA** quanto à possibilidade de existência de distorções nas Contas Patrimoniais do Município do Rio de Janeiro em função da evidenciação de fatos que não ocorreram durante o exercício;

80. (v) pela aposição de **RESSALVA** quanto à possibilidade de que esta Corte de Contas reconheça como irregular a atual forma de contabilização dos montantes exigidos pelos art. 212 e 198, §2º, III e §3º, I, da CRFB (MDE e ASPS respectivamente), onde se consideram, como despesas de MDE e ASPS o montante de contribuição suplementar vertida pelo Tesouro Municipal ao **FUNPREVI**

81. (vi) imediata **SUSTAÇÃO** da execução e dos efeitos do Decreto Municipal nº 23.844/03;

82. (vii) por **DETERMINAÇÕES**, para que esta Corte de Contas ordene ao Poder Executivo Municipal o integral cumprimento de tudo quanto sugerido pela **CAD** às fls. **762/763** (Determinações **D.1, D.2 e D.3**);

83. (viii) por **RECOMENDAÇÕES**, para que esta Corte de Contas recomende ao Poder Executivo Municipal:

Procuradoria Especial – GPR-6

84. (viii.1) o integral cumprimento de tudo quanto sugerido pela CAD às fls. **763** (itens **1, 2, 3 e 4**)

85. (viii.2) que, quando da apresentação do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a redação do dispositivo concernente seja corrigida, para fazer constar que o montante arrecadatório a ser considerado é o do último exercício já encerrado, no que concerne à Lei Municipal nº 5.553/2013..

86. É o parecer.

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2016.

José Ricardo Parreira de Castro

**Sub-Procurador Chefe da Procuradoria Especial junto ao Tribunal de Contas do
Município do Rio de Janeiro**