



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

OFÍCIO Nº TCM/GPA/SES/E/016/00791/2020

*Imprensa - se
Encaminhe - se à
Comissão de
de Finanças, Orçamentos
e Fisco/Departamento Financeiro*

Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2020.

Em 19/8/2020

Processo n.º 40/100308/2020, autuado
em 02/04/2020 - Relatório Resumido
de Execução Orçamentária - 1º
bim/2020 - Resol. CGM 1.627/2020

Presidente

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Comunico que na **16ª Sessão Ordinária do Plenário**, ocorrida em 12/08/2020, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro decidiu, nos termos do voto do Relator, Excelentíssimo Senhor Conselheiro **Luiz Antonio Chrispim Guaraná**, por **ARQUIVAMENTO** do processo em referência com **DETERMINAÇÃO** e **ALERTA - LRF**.

Encaminho cópia da referida decisão para ciência.

Atenciosamente,

Elizabete Maria de Souza
Secretária das Sessões
Matrícula 41/901835 - TCMRJ

Exmº. Sr.

Vereador JORGE FELIPPE

Presidente - Câmara Municipal do Rio de Janeiro - CMRJ

Inteiro teor dos autos disponível em: <https://etcm.tcm.rj.gov.br/processo>

Obtenção de vista/cópia de processos não disponíveis no sítio eletrônico: Secretaria das Sessões - SES, localizada na Rua Santa Luzia, 732, 2º andar, Centro, Rio de Janeiro - RJ, nos dias úteis, das 10 às 17 horas

Senhor Secretário Geral de Controle Externo,

Trata o presente processo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do Município do Rio de Janeiro, relativo ao 1º bimestre de 2020.

Em sessão extraordinária de 22/04/2020, esta Corte decidiu, com base no Voto n.º 321/2020, do Exmo. Sr. Conselheiro Luiz Antônio Guaraná, pela emissão de Alertas, Determinações e Recomendação, dirigidos ao Chefe do Poder Executivo, à Secretaria Municipal de Fazenda e à Controladoria Geral do Município.

No que se refere às Determinações exaradas no referido Voto, a CGM e a SMF encaminharam manifestações através dos Ofícios n.ºs 716/2020 (peça 042) e 389/2020 (peça 045), que serão objeto de análise a seguir.

1) DETERMINAR que seja feita uma reavaliação de todo o planejamento orçamentário, inclusive contemplando a revisão das metas bimestrais de arrecadação e a programação mensal de desembolso, de forma a adequá-lo ao novo cenário macroeconômico decorrente da Pandemia do Coronavírus, conforme preconizado no art. 12 da LRF e no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 6.623/19), possibilitando assim a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Adicionalmente, que seja apresentado um plano de contingenciamento orçamentário compatibilizado com a nova projeção de fluxo de caixa para o exercício financeiro.

Às fls. 02/03 de sua manifestação, a SMF elenca as medidas destinadas ao controle das despesas, bem como ao aumento da arrecadação e redução da inadimplência esperada em razão da restrição das atividades econômicas.

A análise efetuada através do Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do Poder Executivo no período de janeiro a maio do presente exercício (processo n.º 40/100.619/2020) revela que, no que se refere à arrecadação, os efeitos das medidas de isolamento social decorrentes da epidemia do COVID-19 já se fazem sentir de forma acentuada, uma vez que:

- As receitas correntes arrecadadas no mês de maio foram **21,99%** inferiores, em valores reais, ao mesmo mês do exercício de 2019;

- Considerando-se o bimestre abril/maio, o montante das receitas correntes arrecadas no presente exercício foi **R\$ 688 milhões** inferior (em valores reais) ao constatado no mesmo bimestre de 2019;
- Tomando-se como parâmetro o mês de março (o último sem qualquer influência das medidas de isolamento social), a queda de arrecadação de recursos provenientes de fontes não vinculadas alcançou **R\$ 604 milhões** nos meses de abril e maio.

Por outro lado, conforme consta no já mencionado Acompanhamento, as despesas liquidadas nos cinco primeiros meses de 2020 apresentaram diminuição real na ordem de **7,26%** em relação ao mesmo período do exercício anterior.

Considerando que os efeitos da pandemia do COVID-19 sobre a execução orçamentária e sobre a gestão fiscal do Poder Executivo são objeto de constante acompanhamento por esta Corte, tanto por meio de processos similares ao de n.º 40/100.619/2020 (tal qual o de n.º 40/100.358/2020), quanto através da análise dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (2º bimestre – processo 40/100.545/2020) e de Gestão Fiscal (1º quadrimestre – processo 40/100.546/2020), bem como que tais efeitos também serão considerados por esta Corte quando da análise da Prestação de Contas de Governo referente ao presente exercício, **entende-se como atendida a Determinação.**

2) DETERMINAR à Secretaria Municipal de Fazenda que, nos termos da decisão proferida por esta Corte no processo n.º 40/001.352/2019, os valores transferidos ao FUNPREVI em face da autorização contida no art. 33-B da Lei nº 3.344/2001 sejam registrados sem execução orçamentária.

Às fls. 04 de sua manifestação, a SMF informa que está “...procedendo aos ajustes necessários para a reclassificação demandada, que ressalte-se não se trata de um procedimento simples, já que envolve, além de um análise orçamentária e financeira dos meses anteriores, uma análise da projeção do fluxo futuro.”

Cabe ressaltar que tal aspecto, relacionado ao tratamento a ser dado aos valores repassados pelo Tesouro ao FUNPREVI para cobertura de déficit financeiro, foi objeto de novas Determinações, propostas pela CAD na análise referente ao RREO do 2.º bimestre (processo n.º 40/100.545/2020).

Sugere-se, assim, que **a presente Determinação seja objeto de acompanhamento no processo n.º 40/100.545/2020.**

3) DETERMINAR à Controladoria Geral do Município que, nos termos da decisão proferida por esta Corte no processo n.º 40/001.352/2019, os valores transferidos ao FUNPREVI em face da autorização contida no art. 33-B da Lei nº 3.344/2001 sejam evidenciados no anexo 4 do RREO como aporte para cobertura de déficit financeiro, e não como receita previdenciária.

Às fls. 01/02 de sua manifestação, a CGM informa que comunicou o teor da Determinação ao PREVI-RIO, para que aquele Instituto, na qualidade de gestor do FUNPREVI, procedesse à reclassificação dos valores recebidos do Tesouro para fins de cobertura de déficit financeiro.

Informa ainda que o PREVI-RIO comunicou que procedeu à reclassificação. No entanto, pondera o órgão de Controle Interno que tal procedimento não atende ao teor da Decisão exarada por esta Corte no processo n.º 40/001.352/2019.

Primeiramente, cabe ressaltar que, de fato, a reclassificação procedida pelo PREVI-RIO não se coaduna com o entendimento e com o que foi decidido no processo 40/001.352/2019, uma vez que não considera o limite mensal do aporte para cobertura de déficit atuarial estabelecido no art. 33-A da Lei n.º 3.344/2001, mas sim o limite para todo o exercício.

Entretanto, conforme já informado no item anterior, tal aspecto, relacionado ao tratamento a ser dado aos valores repassados pelo Tesouro ao FUNPREVI para cobertura de déficit financeiro, foi objeto de novas Determinações, propostas pela CAD na análise referente ao RREO do 2.º bimestre (processo n.º 40/100.545/2020).

Sugere-se, assim, que **a presente Determinação seja objeto de acompanhamento no processo n.º 40/100.545/2020.**

4) DETERMINAR que seja encaminhado ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCMRJ, mensalmente, o fluxo de caixa mensal projetado, contemplando a disponibilidade financeira inicial, os ingressos e desembolsos previstos no mês e a disponibilidade de caixa final mensal projetada, de forma a proporcionar maior transparência sobre as contas públicas do Município do Rio de Janeiro em face do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Coronavírus e para subsidiar a fiscalização financeira prevista no art. 3º, inciso XI, da Lei 289/81 e fiscal prevista no art. 59 da LRF.

Às fls. 04 de sua manifestação, a SMF solicita a **reconsideração** da presente Determinação, com base nos argumentos trazidos pela Subsecretaria do Tesouro Municipal (fls. 07/10).

Em função do disposto no art. 250¹ do Regimento Interno desta Corte, a análise das razões trazidas pela Secretaria se dará através do processo n.º 40/100.638/2020.

¹ RITCMRJ – Deliberação n.º 266/2019

Art. 250. Protocolizado o recurso, o Presidente distribuirá para ser relatado por Conselheiro diverso do Relator original, salvo no caso de embargos de declaração e de agravo, que serão encaminhados ao prolator da decisão.
J:\2020\07.LRF_2020\EXECUTIVO\IRREO\1 BIM\40_100308_2020 retorno 2.docx

6) DETERMINAR a criação de programação orçamentária específica para registro das despesas decorrentes da pandemia do COVID-19, bem como de fontes para evidencição da aplicação dos recursos decorrentes da suspensão do pagamento das parcelas contratuais devidas ao BNDES (conforme decisão do STF) e dos precatórios de responsabilidade do Município (conforme decisão do TJ/RJ), além de outras obrigações financeiras que venham a ser dispensadas em virtude do presente cenário, promovendo assim maior transparência, conforme preconizado no Decreto Legislativo nº 05/2020.

Às fls. 11/12 de sua manifestação, a SMF encaminha Nota Técnica da Subsecretaria do Orçamento Municipal, que expressa opinião no sentido de que *“...o acompanhamento, controle e divulgação estabelecidos na Resolução CGM n.º 1.625/2020, modificada pelas Resoluções CGM n.º 1.626/2020 e 1.638/2020, apresenta de forma objetiva as aplicações, independentemente da área de atuação, seja na Secretaria Municipal de Saúde ou em outras secretarias.”*

Ainda segundo a Nota Técnica, *“...sem a decretação do estado de calamidade pública, não havia possibilidade de criação de programação orçamentária específica por meio de crédito extraordinário”;* assim, haveria necessidade de abertura de crédito orçamentário especial, que exige autorização prévia do Poder Legislativo, ao passo que as despesas decorrentes da pandemia *“...tiveram que ser imediatamente realizadas”*.

Outro argumento trazido para a não implementação da Determinação consiste no entendimento, por parte da SMF, de que a classificação da despesa *“...nos programas de trabalho próprios da estrutura orçamentária da Prefeitura confere maior transparência quanto à alocação dos recursos por atividade e Secretarias, em contraste com a classificação em um único programa de trabalho, ainda que multissetorial.”*

Por fim, alega ainda a Nota Técnica que a execução orçamentária na forma como se dá atualmente *“...além de não comprometer o controle e a transparência das aplicações, afasta as dificuldades inerentes à reclassificação das despesas para combate ao COVID-19 já processadas nos últimos meses, com a finalidade de transferi-las de programa de trabalho, especialmente dadas as restrições no processamento administrativo em função da própria pandemia.”*

Preliminarmente, cumpre informar que a Resolução CGM n.º 1.625/2020 trata da obrigatoriedade de que os órgãos executores informem, no FINCON, que a fundamentação legal para as despesas decorrentes de aquisições de bens e serviços destinados ao enfrentamento da pandemia do COVID-19 via dispensa de licitação ou pregão têm como fundamentação legal a Lei n.º 13.979/2020. Tal ato normativo não traz qualquer menção ao registro orçamentário das referidas despesas, mas apenas aos dispositivos legais que regem os processos licitatórios, em especial às excepcionalidades trazidas em função do estado de calamidade pública vigente, razão pela qual conclui-se que tal mecanismo de identificação das despesas referentes ao enfrentamento da pandemia não guarda relação com o escopo da determinação exarada por esta Corte.

No que se refere à necessidade de abertura de crédito orçamentário especial para criação de uma nova ação para registro das despesas relacionadas à pandemia, cabe aqui uma ponderação acerca da previsão legal da utilização das modalidades de crédito adicional, bem como da aplicabilidade ao caso concreto.

A Constituição Federal determina, no § 3º do art. 167, que **a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.** Já o art. 44 da Lei n.º 4.320/64² prevê que tal modalidade de crédito adicional será aberta por decreto do Poder Executivo, que dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Percebe-se que as condicionantes constitucionais que justificam a abertura de crédito extraordinário são a **imprevisibilidade e a urgência** das despesas que serão suportadas por tais créditos. As hipóteses de **guerra, comoção interna ou calamidade pública** são exemplos trazidos no texto constitucional, como sugere o termo “...como as...” nele inserido. Conclui-se, portanto, que a abertura de créditos extraordinários (por ato do Poder Executivo, com comunicação imediata ao Poder Legislativo) não prescindiria, necessariamente, da decretação do estado de calamidade pública que, no caso do Município do Rio de Janeiro, se deu por meio do Decreto n.º 47.355, de 10/04/2020, reconhecido pela ALERJ através do Decreto Legislativo n.º 05/2020, de 16/04/2020.

Portanto, a necessidade de aplicação de recursos em **despesas urgentes, que não tinham como serem previstas na Lei Orçamentária**, como no caso daquelas decorrentes do enfrentamento à pandemia, já justificaria a adoção do mecanismo previsto no § 3º do art. 167 da CF/88 (mesmo antes da decretação do estado de calamidade pública), via Decreto do Poder Executivo, cujo teor deveria ser imediatamente comunicado ao Poder Legislativo.

Já com relação aos créditos especiais, a Lei n.º 4.320/64 prevê, no inciso II do art. 41, que são aqueles **destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica**. Dispõe ainda o art. 42 do mesmo diploma legal que tais créditos, assim como os suplementares, necessitam de prévia autorização legislativa, após a qual serão abertos por meio de decreto executivo.

No que se refere especificamente aos créditos suplementares (destinados a reforço de dotação orçamentária já existente), a autorização legislativa poderá constar na Lei Orçamentária Anual - LOA, desde que limitados a determinada importância (art. 7º, inciso I). Percebe-se assim a intenção do legislador de conferir aos créditos especiais **(para cujas despesas a LOA não consignou previsão de**

² Lei n.º 4.320/64

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

J:\2020\07.LRF_2020\EXECUTIVO\RREO\1 BIM\40_100308_2020 retorno 2.docx

gasto) maior rigidez no que se refere à autorização prévia por parte do Poder Legislativo, em relação aos créditos suplementares (cuja despesa já consta na LOA).

Esta maior rigidez se justifica em função da **proibição** de que o Poder Executivo, enquanto responsável pela execução do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, implemente ações (e consequentemente empregue recursos orçamentários) que não foram objeto de aprovação no instrumento legal autorizativo. Assim, o mandamento trazido na Lei n.º 4.320/64 exige que, para cada ação não constante da LOA que o gestor intente executar, se fará necessária uma autorização legislativa específica para abertura do respectivo crédito orçamentário especial, ao contrário da autorização mais genérica, que poderá constar da própria LOA, no caso dos créditos suplementares.

Inicialmente, se poderia então concluir, com base nas normas e conceitos legais relacionados aos créditos orçamentários adicionais, que a criação de ação específica para execução das despesas relacionadas à pandemia ensejaria a necessidade de abertura de crédito especial (com exigência de prévia autorização legislativa), por se tratar de despesa sem dotação específica na LOA, não obstante a possibilidade, já mencionada anteriormente, da abertura de crédito extraordinário, ainda que anteriormente à decretação do estado de calamidade pública.

Entretanto, necessário se faz uma consideração acerca da especificidade do cenário que motivou a determinação exarada por esta Corte. A conveniência da criação de ação específica para as despesas decorrentes do combate à pandemia decorre da necessidade de transparência e controle de tais despesas, inclusive em função dos dispositivos legais que afastam a incidência de determinadas disposições da LRF enquanto durar o estado de calamidade, desde que as despesas relacionadas guardem relação com as ações de combate, tais como a Lei Complementar n.º 173, de 27/05/2020.

Analisando-se o cenário na sua essência, a criação de um novo código orçamentário que aglutine os gastos relacionados ao enfrentamento da pandemia não se enquadra, s.m.j., no conceito de despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, previsto no inciso II do art.41 da Lei n.º 4.320/64, uma vez que objetivamente as ações relacionadas aos serviços públicos de saúde e outras áreas de atuação do poder público (tais como assistência social) já englobam, necessariamente, o enfrentamento de eventuais pandemias, como a que hora se constata em todo o mundo. Não se trata, portanto, de uma nova despesa com origem em definição de prioridades exarada unilateralmente pelo gestor do orçamento (o que justificaria a necessidade de aprovação prévia do Poder Legislativo), mas sim de gastos decorrentes da própria obrigação constitucional de atendimento à saúde da população (CF/88, art. 30, VII³).

³ CF/88

...
Art. 30. Compete aos Municípios:

...
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
J:\2020\07.LRF_2020\EXECUTIVO\RREO\1 BIM\40_100308_2020 retorno 2.docx

Entende-se assim, s.m.j, que a mera criação de código de ação específico para fins de aglutinação das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia poderia se dar através da abertura de créditos suplementares, utilizando-se da autorização contida na LOA referente ao atual exercício (Lei n.º 6.707/2020, art. 8º⁴). Cabe ressaltar, com relação ao fato de o dispositivo autorizativo não mencionar a criação de novas ações, que se aplicaria a mesma tese de não se tratar, em essência, de uma nova despesa não aprovada pelo Poder Legislativo, mas sim de especificação orçamentária dos gastos realizados. Registre-se ainda que a abertura de créditos suplementares nas funções Educação, Saúde e Assistência Social não oneraria o limite estabelecido no art. 8º, tal como disposto no inciso IV do art. 9º⁵.

Com relação à exigência de indicação de fonte para abertura de crédito suplementar, prevista no art. 43 da Lei n.º 4.320/64, poderia ser utilizada a anulação de outras ações com dotações consignadas na LOA, tal qual previsto no inciso III do mencionado dispositivo⁶. Assim, partes de uma ou mais ações da Função Saúde, por exemplo, poderiam ser utilizadas para suplementar a nova ação a ser criada dentro da mesma função, deixando claro não se tratar, na essência, de despesa não prevista na LOA, mas apenas de um maior detalhamento dos gastos com saúde, já previstos na peça autorizativa. Cabe ressaltar que tal procedimento poderia também ser utilizado em caso de abertura de crédito extraordinário, ainda que, nesse caso, não seja obrigatória a indicação de fonte.

Conclui-se, portanto, que a criação de ação e/ou fontes de recursos específicas para execução das despesas decorrentes do enfrentamento à pandemia do COVID-19 poderiam se dar via abertura de créditos extraordinários (uma vez que observadas as condicionantes de urgência e imprevisibilidade previstas no § 3º do art. 167 da CF, dando-se imediata ciência ao Poder Legislativo) ou suplementares (utilizando-se da autorização contida nos arts. 8º e 9º da Lei n.º 6.707/2020), não se excluindo a

⁴ Lei n.º 6.707/2020

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de quinze por cento do total da despesa fixada nesta Lei, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos, criando, se necessário, fontes de recursos, modalidades de aplicação, elementos de despesa e subtítulos, com a finalidade de suprir insuficiências dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, respeitadas as prescrições constitucionais e os termos da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 43, § 1º, incisos I, II e III, e §§ 2º, 3º e 4º, estando vedada a anulação de dotações da ação "1121- Construção de Unidades de Educação Infantil", constante desta Lei, para o atendimento de despesas correntes, de capital e a identificada, quanto à natureza de despesa orçamentária, pelo código "9.9.99.99".

⁵ Art. 9º O limite autorizado no art. 8º não será onerado quando o crédito suplementar se destinar a atender:

IV - insuficiências de dotações consignadas às Funções Educação, Saúde, Assistência Social e Previdência Social, inclusive aquelas previstas nos demais incisos deste artigo, observadas as normas de aplicação de cada um;

⁶ Lei n.º 4.320/64

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

possibilidade de abertura de créditos especiais, com prévia autorização legislativa, tal como alegado na Nota Técnica da SMF.

Não obstante os argumentos expostos acima, cabem ser considerados os seguintes aspectos:

- as razões relacionadas às dificuldades operacionais trazidas na Nota Técnica da Subsecretaria do Orçamento Municipal, especialmente no que se refere à retificação das despesas já executadas, podem ocasionar intempestividade e incorreção no registro orçamentário de tais gastos;
- a indicação da Lei n.º 13.979/2020 como fundamentação legal pode permitir a identificação individualizada de tais despesas, ainda que, conforme já mencionado, **tal indicação não permita a segregação orçamentária** dos gastos incorridos;
- o desenvolvimento da ferramenta PAINEL COVID-19, por parte da SGCE, poderá permitir a análise e consolidação das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia.

Sendo assim, sugere-se que seja **dispensado o cumprimento da presente Determinação por parte da SMF, bem como que esta Corte não mais exija a criação de ação e fontes de recursos específicas para o registro das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19.**

PROPOSTA DE ENCAMIHAMENTO

Preliminarmente, cabe ressaltar que o pedido de reconsideração referente à Determinação 4) será objeto de apreciação no processo n.º 40/100.638/2020.

Com relação às demais Determinações, sugere-se:

- Que a Determinação 1) seja considerada atendida;
- Que as Determinações n.ºs 2 e 3 sejam acompanhadas no RREO referente ao 2º bimestre/2020 (processo n.º 40/001.545/2020);
- Que seja dispensado o cumprimento da Determinação 6); e
- Que seja arquivado o presente processo.

Em 22/06/2020,

Roberto Mauro Chapiro
Coordenador – CAD/SGCE
Matrícula: 40/901.691-6

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

VOTO Nº: 441/2020

EMENTA: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 1º bimestre de 2020. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Arquivamento com determinação e alerta.

PROCESSO Nº : 40/100.308/2020
ASSUNTO : Relatório Resumido da Execução Orçamentária
ORIGEM : Controladoria Geral do Município do Rio De Janeiro – CGM

I – RELATÓRIO

Retorna à apreciação desta Corte de Contas o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 1º bimestre de 2020, após decisão, nos termos do voto de minha lavra, pela emissão das seguintes determinações, alertas e recomendação:

- 1) **DETERMINAR** que seja feita uma reavaliação de todo o planejamento orçamentário, inclusive contemplando a revisão das metas bimestrais de arrecadação e a programação mensal de desembolso, de forma a adequá-lo ao novo cenário macroeconômico decorrente da Pandemia do Coronavírus, conforme preconizado no art. 12 da LRF e no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 6.623/19), possibilitando assim a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Adicionalmente, que seja apresentado um plano de contingenciamento orçamentário compatibilizado com a nova projeção de fluxo de caixa para o exercício financeiro;
- 2) **DETERMINAR** à Secretaria Municipal de Fazenda que, nos termos da decisão proferida por esta Corte no processo n.º 40/001.352/2019, os valores transferidos ao FUNPREVI em face da autorização contida no art. 33-B da Lei nº 3.344/2001 sejam registrados sem execução orçamentária, comunicando-se à autoridade responsável, nos termos do art. 239, § 4º do Regimento Interno, que o descumprimento de decisão deste Tribunal poderá vir a ensejar a aplicação das sanções da Lei n.º 3.714/2003;
- 3) **DETERMINAR** à Controladoria Geral do Município que, nos termos da decisão proferida por esta Corte no processo n.º 40/001.352/2019, os valores transferidos ao FUNPREVI em face da autorização contida no art. 33-B da Lei nº 3.344/2001 sejam evidenciados no anexo 4 do RREO como aporte para cobertura de déficit financeiro, e não como receita previdenciária, comunicando-se à autoridade responsável, nos termos do art. 239, § 4º do

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Regimento Interno, que o descumprimento de decisão deste Tribunal poderá vir a ensejar a aplicação das sanções da Lei n.º 3.714/2003;

- 4) **DETERMINAR** que seja encaminhado ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCMRJ, mensalmente, o fluxo de caixa mensal projetado, contemplando a disponibilidade financeira inicial, os ingressos e desembolsos previstos no mês e a disponibilidade de caixa final mensal projetada, de forma a proporcionar maior transparência sobre as contas públicas do Município do Rio de Janeiro em face do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Coronavírus e para subsidiar a fiscalização financeira prevista no art. 3º, inciso XI, da Lei 289/81 e fiscal prevista no art. 59 da LRF;
- 5) **RECOMENDAR** que o Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, a exemplo do governo federal, passe a publicar, mensalmente, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, visando permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária da Cidade do Rio de Janeiro;
- 6) **DETERMINAR** a criação de programação orçamentária específica para registro das despesas decorrentes da pandemia do COVID-19, bem como de fontes para evidenciação da aplicação dos recursos decorrentes da suspensão do pagamento das parcelas contratuais devidas ao BNDES (conforme decisão do STF) e dos precatórios de responsabilidade do Município (conforme decisão do TJ/RJ), além de outras obrigações financeiras que venham a ser dispensadas em virtude do presente cenário, promovendo assim maior transparência, conforme preconizado no Decreto Legislativo nº 05/2020;
- 7) **ALERTAR** quanto aos efeitos da pandemia do COVID19 (diminuição da arrecadação e aumento das despesas) sobre a já delicada situação financeira vivida pela Prefeitura, que já apresentava, ao final do exercício anterior, insuficiência financeira para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 4 bilhões;
- 8) **ALERTAR** que o reconhecimento da calamidade pública não dispensa o MRJ do cumprimento dos limites constitucionais com saúde e educação, das regras da Lei nº 4320/64 e das vedações previstas no art. 167 da CF como, por exemplo, iniciar programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; realizar despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; e realizar operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital;
- 9) **ALERTAR** sobre a regra de transparência contida no § 2º do art. 3 do Decreto Legislativo 05/2020, que determina que o Poder Executivo deverá tornar público por meio de seu sítio na internet, semanalmente, a lista de todos os contratos realizados com dispensa de licitação, informando o objeto do contrato, o termo inicial e final, o valor total, o valor unitário do produto comprado ou a forma de mensuração do custo do serviço, o nome e CNPJ da empresa contratada;
- 10) **ALERTAR** que o reconhecimento da calamidade pública não dispensa o Poder Executivo

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

do cumprimento do limite com despesa de pessoal, apenas suspende a contagem do prazo de reenquadramento previsto no art. 23 da LRF;

- 11) **ALERTAR** a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ que os parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2020 não refletem o cenário econômico atual, fortemente impactado pela Pandemia do Coronavírus;
- 12) **ALERTAR** a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro e a Secretaria Municipal de Fazenda que o descumprimento de decisão deste Tribunal poderá ensejar a aplicação das sanções da Lei n.º 3.714/2003;
- 13) **ALERTAR** o Exmo. Sr. Prefeito sobre a necessidade de cumprimento da regra prevista no art. 42 da LRF¹ em face da insuficiência financeira apontada pela CGM nas Contas de Governo referente ao exercício de 2019 de quase R\$ 4 bilhões;
- 14) **ENCAMINHAR**, para ciência desta decisão, cópia do Voto aos seguintes órgãos: Gabinete do Prefeito, Controladoria Geral do Município, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Fazenda, Secretaria Municipal da Casa Civil e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ;
- 15) **ENCAMINHAR**, para ciência desta decisão, cópia do Voto ao Exmo. Sr. Prefeito e Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal;
- 16) **FIXAR** prazo de 30 dias para o cumprimento e/ou apresentação de plano de ação para implementação da decisão proferida. As recomendações não implementadas deverão ser justificadas no mesmo prazo.

A CAD analisou as respostas das jurisdicionadas e concluiu o seu relatório apresentando a seguinte proposta de encaminhamento:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Preliminarmente, cabe ressaltar que o pedido de reconsideração referente à Determinação 4) será objeto de apreciação no processo n.º 40/100.638/2020. Com relação às demais Determinação sugere-se:

¹ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

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

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

- Que a Determinação 1) seja considerada atendida;
- Que as Determinações n.ºs 2 e 3 sejam acompanhadas no RREO referente ao 2º bimestre/2020 (processo n.º 40/001.545/2020);
- Que seja dispensado o cumprimento da Determinação 6); e
- Que seja arquivado o presente processo.

O Sr. Secretário de Controle Externo (P048) e a douta Procuradoria Especial (P051) endossam o posicionamento.

É o relatório.

II – VOTO**Introdução**

Cuida o presente processo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 1º bimestre de 2020.

Conforme decidido por este Tribunal, em sessão extraordinária realizada em 22/04/2020, foi fixado um prazo de 30 dias para cumprimento das determinações objetivando corrigir distorções no planejamento orçamentário e financeiro da Prefeitura e outras medidas visando dar maior equilíbrio e transparência às contas públicas. Adicionalmente, foram promovidos alertas ao Prefeito, SMF, CGM e a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ, sobre a situação caótica das contas municipais e o impacto da Covid-19 no Orçamento.

Análise

A CAD (P046) analisou as manifestações das jurisdicionadas a respeito da decisão exarada tecendo os seguintes comentários.

No tocante à Determinação 1, a especializada esclareceu que a Secretaria Municipal de Fazenda elencou as medidas destinadas ao controle das despesas, bem como ao aumento da arrecadação e redução da inadimplência esperada em razão da restrição das atividades econômicas. Ponderou que os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre a execução orçamentária e sobre a gestão fiscal do Poder Executivo são objeto de constante acompanhamento por esta Corte,

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

considerando a determinação atendida.

Quanto às Determinação 2 e 3, a CAD esclareceu que os aspectos relacionados ao tratamento a ser dado aos valores repassados pelo Tesouro ao FUNPREVI para cobertura de déficit financeiro será objeto de novas Determinações, propostas pelo corpo técnico, na análise referente ao RREO do 2º bimestre (processo n.º 40/100.545/2020). Neste sentido, sugeriu que as Determinações em tela sejam objeto de acompanhamento no processo supramencionado.

No que se refere à Determinação 4, a SMF, em sua manifestação, solicitou a reconsideração da mesma com base nos argumentos trazidos pela Subsecretaria do Tesouro Municipal às fls. 07/10. Desta forma, a análise das razões trazidas pela Secretaria se dará através do processo n.º 40/100.638/2020, conforme dispõe art. 250² do Regimento Interno desta Corte.

Quanto à Determinação 6, a SMF manifestou-se através de Nota Técnica, anexada ao Ofício n.º 389/2020, nos seguintes termos:

[...]

Com relação à criação de programação orçamentária específica para o acompanhamento dos gastos no combate à COVID e de fontes específicas para o registro das aplicações dos recursos decorrentes da suspensão dos pagamentos ao BNDES (decisão STF) e precatórios (decisão do TJ/RJ), julgamos que o acompanhamento, controle e divulgação estabelecidos na forma da Resolução CGM n.º 1625/2020, modificada pelas Resoluções CGM n.º 1626/2020 e n.º 1638/2020, apresenta de forma objetiva as aplicações, independentemente da área de atuação, seja na Secretaria Municipal de Saúde ou em outras secretarias.

Vale lembrar que, sem a decretação do estado de calamidade pública, não havia possibilidade de criação de programação orçamentária específica por meio de crédito extraordinário. Ou seja, isso somente seria possível via crédito especial, submetido previamente ao Poder Legislativo, o que demandaria tempo. E, tendo em vista a situação de emergência da Saúde, as despesas tiveram que ser imediatamente realizadas.

O fato de que a classificação da despesa ocorre nos programas de

² RITCMRJ – Deliberação n.º 266/2019 - Art. 250. Protocolizado o recurso, o Presidente distribuirá para ser relatado por Conselheiro diverso do Relator original, salvo no caso de embargos de declaração e de agravo, que serão encaminhados ao prolator da decisão

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

trabalho próprios da estrutura orçamentária da Prefeitura confere maior transparência quanto a alocação dos recursos por atividade e Secretarias, em contraste com a classificação em um único programa de trabalho, ainda que multissetorial.

Após análise da Nota Técnica, a CAD concluiu *"...que a criação de ação e/ou fontes de recursos específicas para execução das despesas decorrentes do enfrentamento à pandemia do COVID-19 poderiam se dar via abertura de créditos extraordinários (uma vez que observadas as condicionantes de urgência e imprevisibilidade previstas no § 3º do art. 167 da CF, dando-se imediata ciência ao Poder Legislativo) ou suplementares (utilizando-se da autorização contida nos arts. 8º e 9º da Lei n.º 6.707/2020), não se excluindo a possibilidade de abertura de créditos especiais, com prévia autorização legislativa, tal como alegado na Nota Técnica da SMF."*

Prossegue a especializada:

Não obstante os argumentos expostos acima cabem serem considerados os seguintes aspectos:

- as razões relacionadas às dificuldades operacionais trazidas na Nota Técnica da Subsecretaria do Orçamento Municipal, especialmente no que se refere à retificação das despesas já executadas, podem ocasionar intempestividade e incorreção no registro orçamentário de tais gastos;
- a indicação da Lei n.º 13.979/2020 como fundamentação legal pode permitir a identificação individualizada de tais despesas, ainda que, conforme já mencionado, tal indicação não permita a segregação orçamentária dos gastos incorridos;
- o desenvolvimento da ferramenta PAINEL COVID-19, por parte da SGCE, poderá permitir a análise e consolidação das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia.

Sendo assim, sugere-se que seja dispensado o cumprimento da presente Determinação por parte da SMF, bem como que esta Corte não mais exija a criação de ação e fontes de recursos específicas para o registro das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia do COVID19."

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Conclusão

Antes de proferir o desfecho desta decisão, é importante ressaltar algumas informações apresentadas pela SMF:

À fl. 205, a Sr.^a Secretária Municipal de Fazenda assim dispõe sobre a situação financeira e orçamentária do MRJ no presente exercício (2020):

“O orçamento aprovado na LOA (R\$ 32,8 bilhões) incluía receita de R\$2 bilhões a título de Recursos Não Assegurados (RNA) – que já no início do ano indicava que não se concretizaria, apresentando queda de R\$ 1 bilhão – e pagamentos da ordem de R\$ 2 bilhões a título de Restos a Pagar, que vieram consumindo o Caixa.

A frustração de receita (R\$3 bilhões) seria coberta por operação de securitização do mesmo montante.

No mesmo momento, fomos surpreendidos pela pandemia de Covid-19, sinalizando para uma expressiva queda de receita.

Em resumo, a situação, que era por si só crítica, agravou-se bastante.” (grifos nossos)

À fl. 211, o Sr. Subsecretário do Tesouro Municipal, em atenção à Determinação nº 4 do Voto (que determina o envio do fluxo de caixa mensal projetado), apresentou o seguinte argumento:

“A divulgação desse instrumento gerencial, cujas premissas são mutáveis e dependentes de cenários diários, poderá causar uma percepção negativa para diversos atores, tais como servidores, fornecedores, investidores e a própria população carioca, que depende da prestação de serviços públicos.

Sua leitura equivocada poderia provocar, em última instância, o colapso da gestão pública, caracterizando, por exemplo, pela não entrega de materiais e serviços contratados, aumento das vacâncias de servidores.

“Esse cenário, especialmente nesse momento de acentuada crise social e financeira, seria extremamente prejudicial à sociedade.” (grifos nossos)

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Conforme exposto pelos principais agentes responsáveis pela programação orçamentária e financeira, a situação fiscal do MRJ é tão grave que a simples divulgação do fluxo de caixa poderá gerar colapso da gestão pública. Outro ponto que fica bem evidenciado é a irresponsabilidade primária de incluir no orçamento recursos não assegurados, contrariando os princípios da responsabilidade fiscal e do equilíbrio financeiro (arts. 1 e 42 da LRF) e as regras da previsão da receita estabelecidas no art. 12 e 13 da LRF.

Ressalta-se que a inclusão de recursos não assegurados na estimativa da receita contribuiu de forma relevante para a discrepância de R\$8,84 bilhões entre a previsão e a efetiva arrecadação ocorrida entre 2017 a 2019. Tal prática danosa às finanças públicas contribuiu decisivamente para a insuficiência de caixa apurada no fim do exercício de 2019 no montante de R\$4,24 bilhões, já que possibilitou a realização de diversas despesas sem cobertura financeira.

Em face de todo o exposto e considerando que foram apresentadas medidas para controle de despesa e aumento de arrecadação (fls. 204/205), e que o acompanhamento da execução orçamentária e financeira continuará a ser objeto de controle por este Tribunal através do exame dos relatórios fiscais e contábeis publicados durante o exercício financeiro, **VOTO** em consonância com a manifestação do Corpo Instrutivo e o parecer da douta Procuradoria Especial pelo **ARQUIVAMENTO**, incluindo as seguintes determinações e alerta nos termos abaixo:

Considerando que as previsões de receita deverão observar as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante conforme disposto no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Considerando que a diferença média detectada entre a receita prevista e a arrecadada, nos últimos 3 anos, é de quase R\$ 3 bilhões;

Considerando que a receita prevista para 2020 supera a receita efetivamente arrecadada em 2019 em R\$ 4,068 bilhões;

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Considerando que a correta previsão da receita é primordial para a fixação das despesas e identificação de necessidades de financiamentos, de forma a evitar desequilíbrio nas finanças municipais, como a insuficiência financeira apontada pela CGM na Prestação de Contas do Prefeito referente ao exercício de 2019 de aproximadamente R\$ 4 bilhões;

Considerando que de acordo como o Princípio da Exatidão ou Realismo Orçamentário, as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle³.

Considerando que 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 conforme disposto no art. 1º da LRF.

Considerando que a execução orçamentária deverá ser baseada no fluxo de ingressos de recursos conforme disposto no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 6.623/19)⁴;

Considerando que, na fixação das despesas no Projeto de Lei Orçamentária Anual, a dotação orçamentária depende da previsão da arrecadação e que se a receita for superestimada a despesa também o será⁵:

1. **ALERTAR** à SMF e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ que avaliem a exequibilidade e o impacto da inclusão de recursos não assegurados na previsão da receita integrante da PLOA 2021, de forma a evitar o desequilíbrio das contas públicas provocado pela realização de despesas em montante superior à arrecadação conforme ocorrido nos últimos exercícios financeiros;
2. **DETERMINAR** à SMF que os recursos não assegurados sejam utilizados como fonte para realização de despesa somente após a sua efetiva constituição, através da abertura de créditos adicionais ou

³ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>

⁴ Art. 55. A execução orçamentária de 2020 será baseada no fluxo de ingressos de recursos, devendo os Órgãos e Entidades do Poder Executivo obedecer dentro da programação financeira estabelecida, a ordem de prioridade a seguir:

⁵ Manual de Demonstrativos Fiscais 10ª Edição – Pag. 90

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

descontingenciamentos orçamentários;

3. **DETERMINAR** à SMF que promova os contingenciamentos orçamentários necessários de forma a evitar que os recursos não assegurados sejam utilizados como fonte para realização de despesa antes da sua efetiva constituição de forma a atender a regra prevista no art. 42 da LRF;
4. **ENCAMINHAR**, para ciência desta decisão, cópia do Voto aos seguintes órgãos: Gabinete do Prefeito, Controladoria Geral do Município, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Fazenda, Secretaria Municipal da Casa Civil e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ;
5. **ENCAMINHAR**, para ciência desta decisão, cópia do Voto ao Exmo. Sr. Prefeito.

Adicionalmente, de forma a evitar o agravamento do desequilíbrio fiscal das contas municipais, que a SGCE promova ações de controle visando o monitoramento do cumprimento das determinações proferidas neste feito e no processo 40/100.619/2020, coibindo a realização de despesas sem o correspondente lastro orçamentário e financeiro.

Sala das Sessões,

LUIZ ANTONIO GUARANÁ
Conselheiro Relator