

O parecer favorável ao relatório do Tribunal de Contas do Município sobre a gestão de 2008 foi assinado pelo relator da Comissão de Orçamento, vereador Professor Uóston, acompanhado do voto do vice-presidente, Jorginho da SOS. Abaixo, o parecer. Em seguida, o meu voto.

VOTO DO RELATOR

A percuciente análise das Contas de Gestão do Prefeito para o exercício de 2008, empreendida pelo órgão de auxílio desta Casa, merece ser prestigiada e acompanhada.

Nosso voto é pela APROVAÇÃO do parecer prévio, com apresentação de Projeto de Decreto Legislativo.

Sala da Comissão, 3 de maio de 2010

Vereador PROFESSOR UÓSTON
Presidente



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DA VEREADORA ANDREA GOUVÊA VIEIRA

CONTAS DA GESTÃO DO PODER EXECUTIVO DO EXERCÍCIO DE 2008

VOTO EM SEPARADO

Vem à análise desta Comissão, na forma regimental, o parecer prévio do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCMRJ, favorável à aprovação das Contas de Gestão do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2008, de responsabilidade do ex-Prefeito César Eptácio Maia.

Este é um momento de especial relevância, eis que as Contas de Gestão de 2008 possuem a particularidade de serem as últimas do segundo mandato sucessivo do ex-Prefeito. Assim, fecham um ciclo de oito anos de poder e possibilitam verificar quais foram os resultados dessa contínua administração para as contas públicas da Cidade do Rio de Janeiro.

O nobre Vereador-relator, presidente desta CFOFF, em parecer de dois parágrafos, opinou pela aprovação do parecer prévio favorável do TCMRJ, com a edição do competente projeto de decreto legislativo, sendo acompanhado pelo nobre Vereador Vice-presidente.

Entendo que tal posicionamento não está de acordo com uma leitura atenta das peças que instruem o processo em consideração, o que me força a elaborar o presente voto em separado, pelos motivos que passo a expor.

De início, cabe destacar que, embora o parecer prévio do TCMRJ conclua de forma favorável, o mesmo aponta para uma série de graves falhas no conteúdo das Contas. Aliás, o leitor da bem traçada instrução elaborada pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD, órgão técnico do Tribunal encarregado da instrução das Contas, e de boa parte do voto do Conselheiro-relator, José de Moraes Correia Neto, fica com a impressão da existência de clara contradição entre a constatação de uma série de irregularidades e o voto final pela emissão do parecer favorável, tal como se a conclusão se referisse à outra análise. Tal contradição fica ainda mais nítida pela simples verificação quantitativa das imperfeições detectadas, uma vez que o parecer prévio sob análise contém seis ressalvas; 57 recomendações; duas determinações; e sete alertas.

Algumas dessas irregularidades merecem atenção especial pela sua relevância, em especial as ressalvas apontadas. Como bem observado pelo Conselheiro Antonio Carlos Flores, ressalvas “*são observações de natureza restritiva, a respeito de fatos constatados no exame das contas, que não estejam em conformidade com as leis e normas aplicáveis*”. O parecer prévio contém as seguintes ressalvas:

“1. O Poder Executivo deixou de responder à maioria das recomendações desta Corte, apresentando um percentual de não atendimento de 67,5% das mesmas. Ressalte-se que algumas dessas recomendações vêm sendo reiteradas desde o exercício de 2002 e devem ser novamente reiteradas, com o devido ajuste à nova situação configurada após o exame do exercício de 2008.

2. *O Poder Executivo realizou despesas sem prévio empenho, contrariando o art. 60 da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964;*
3. *O Poder Executivo deixou de repassar ao Funprevi [Fundo Especial de Previdência do Município] cerca de R\$ 500 milhões, contrariando o disposto na Lei Municipal nº 3.344, de 28/12/2001;*
4. *O Poder Executivo não utilizou as sobras financeiras do Fundeb [Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação] de 2007 no primeiro trimestre de 2008, descumprindo uma premissa fundamental da Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007, que é o não entesouramento de recursos;*
5. *O Poder Executivo não adotou o fixado no §5º do art.69 da LDB [Lei de Diretrizes e Bases da Educação], ao não providenciar o repasse dos recursos da MDE [Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino] à Secretaria Municipal de Educação;*
6. *O Poder Executivo descumpriu o disposto no art. 212 da Constituição da República”.*

Salta aos olhos que logo a primeira ressalva seja um certificado da falta de respeito do ex-gestor César Maia pelo papel do TCMRJ, órgão auxiliar do Poder Legislativo no desempenho da sua função precípua de controle externo. Ao mesmo tempo, é também a constatação de que as decisões da Corte municipal de Contas são de baixa efetividade, já que não são cumpridas pelo jurisdicionado ao longo de diversos exercícios, sem que lhe seja imposta qualquer sanção. A ressalva, tal como lançada, aproxima-se de uma sentença de desmoralização do sistema de controle externo. O resultado é a continuidade de práticas que comprometem as contas públicas municipais. Algumas dessas recomendações merecem destaque, para que se entenda o real alcance desse contínuo descumprimento:

- “2. *Que a Procuradoria-Geral do Município informe à CGM o valor total dos créditos [da dívida ativa] de improvável recuperação;*
(...)
5. *Que os repasses devidos pelo Tesouro Municipal ao Funprevi sejam efetuados de acordo com o disposto na Lei Municipal nº 3.344/01;*

6. *Que se envidem esforços para solucionar, estruturalmente, a questão relativa à carência de professores;*

(...)

9. *Que o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Município do Rio de Janeiro – Fundet, o Fundo Especial Projeto Tiradentes - FEPT, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU e o Fundo Municipal Antidrogas - FMAD cumpram suas diretrizes e finalidades básicas estabelecidas em suas leis de criação;*

(...)

12. *Que sejam criados controles específicos para a vinculação das Receitas de Capital derivadas da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público à sua aplicação das Despesas de Capital, uma vez que a sua inexistência dificulta a transparência no tocante ao atendimento do disposto no art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

(...)

16. *Que se proceda à regularização dos créditos do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro - Funprevi com órgãos e entidades do Município do Rio de Janeiro;*

17. *Que as contribuições patronais do TCMRJ e da CMRJ sejam efetivamente pagas ao Funprevi pelo Poder Executivo, em consonância com a decisão da Oitava Câmara Civil do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado Rio de Janeiro;*

18. *Que seja realizada avaliação atuarial do Funprevi, de acordo com o estabelecido no inciso I do art. 1º da Lei Federal nº 9717/98;*

(...)

20. *Que seja adotado o procedimento prescrito no § 5º do art. 69 da LDB, a fim de que os recursos da MDE sejam repassados à Secretaria Municipal de Educação;*

(...)

24. *Que o Controle Interno (CGM) identifique os responsáveis pelas despesas sem prévio empenho, comunicando a esta Corte as providências adotadas (§1º do art.74 da CF);*

(...)

26. *Que sejam observados os parâmetros constitucionais e legais que permeiam as decisões desta Corte sobre a correta apuração das despesas com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino;*

(...)

28. *Que o Demonstrativo do Orçamento Participativo reflita a correta execução orçamentária das ações que o compõem;*

(...)

31. *Que a CGM identifique os responsáveis pelas ações e/ou omissões que resultaram em contingências fiscais, trabalhistas e civis, comunicando a esta Corte as providências adotadas;*

(...)

35. *Que seja providenciada a vinculação do FMDCA [Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente], conforme disposto no § 1º, do art. 1º da Lei Municipal nº 1.873/92, c/c a Lei Municipal nº 4.062/05;*

(...)

38. *Que seja contratada empresa de auditoria independente para a Comlurb, conforme determinado no art. 3º da Lei Federal nº 11.638/07;*

(...)

41. *Que seja elaborado um plano de medidas financeiras para reestruturação e pagamento das dívidas da EMV [Empresa Municipal de Vigilância], da Comlurb, do Riocentro, da Riotur, da Riourbe e da Multirio;*

42. *Que o Poder Executivo realize estudo sobre o crescimento do endividamento das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista, que se revela preocupante, bem como sobre a viabilidade de alteração da forma jurídica dessas entidades;*

(...)

45. *Que o Poder Executivo adote os procedimentos cabíveis, de forma a evitar que eventuais cancelamentos de restos a pagar comprometam a aplicação mínima em “MDE” nos exercícios futuros, levando em consideração aspectos relacionados ao planejamento e às metodologias de apuração fixadas nos Pareceres Prévios emitidos por esta Corte;*

46. *Que o Poder Executivo adote os procedimentos cabíveis, de forma a evitar que eventuais cancelamentos de restos a pagar comprometam a aplicação mínima em “ASPS” nos exercícios futuros, levando em consideração aspectos relacionados ao planejamento e às metodologias de apuração fixadas nos Pareceres Prévios emitidos por esta Corte;*

(...)

49. *Que se envidem esforços para o incremento da Receita Corrente Líquida, como, por exemplo, a melhoria dos indicadores da Gestão da Dívida Ativa e o aprimoramento da fiscalização das concessões e permissões, tendo em vista preservar o cumprimento de diversos limites da LRF;*

50. *Que o Poder Executivo adote as providências necessárias para o cumprimento das metas de Resultado Nominal;*

51. Que se envidem esforços para solucionar as imperfeições detectadas pela 3ª Inspeção-Geral de Controle Externo em seu Programa de Visitas às Unidades da Rede Municipal de Ensino;

52. Que seja implementado um controle efetivo dos almoxarifados vinculados à Secretaria Municipal de Saúde;

(...)

54. Que seja aprimorado o planejamento das obras públicas, a fim de evitar sua paralisação e a execução de serviços desnecessários.

(...)

57. Que, para cada novo exercício financeiro, a partir dos dados informativos das Secretarias Municipais de Educação e de Esportes e Lazer, o Poder Executivo apure o valor total e providencie a alocação orçamentária, em Programa de Trabalho da Secretaria Municipal de Educação, vinculado à MDE, das despesas referentes ao atendimento educacional complementar oferecido, nas Vilas Olímpicas Municipais, exclusivamente aos alunos matriculados nas unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino.

A maioria das recomendações selecionadas é relacionada com as demais ressalvas constantes do parecer prévio, que são, igualmente, problemas já identificados de longa data e que permaneceram sem solução ou encaminhamento adequado ao longo do mandato que se encerrou em 2008. A recomendação nº 24 diz respeito à ressalva nº 2, que trata da realização de diversas despesas sem prévio empenho, notadamente, na Secretaria de Saúde. No exercício de 2008, a CAD identificou a realização de despesas sem prévio empenho no Fundo Municipal de Saúde - FMS, no montante de R\$ 13,6 milhões, as quais foram posteriormente regularizadas. Além disso, o balanço patrimonial de 2008 não registra o montante de R\$ 4 milhões em dívidas com fornecedores, sendo que a maior parte refere-se a despesas sem prévio empenho e não regularizadas. Assim, fica distorcida a real situação financeira do FMS, pois as obrigações não constam do balanço patrimonial, o que vem sendo reiteradamente apontado pelo TCMRJ.

Como já dito, este modo de proceder não é novo. Do montante das despesas sem prévio empenho do exercício de 2004, de aproximadamente R\$ 151 milhões, não registrados no balanço patrimonial da época, mais de R\$ 78 milhões estavam pendentes de pagamento aos fornecedores, em 31/12/08. Acredita-se que, ao longo

dos últimos quatro anos, tal conduta tenha atingido a cifra de mais de R\$ 400 milhões em todo o conjunto da administração municipal.

Tal prática constitui-se em uma forma disfarçada de financiamento do gasto público (endividamento oculto), pela qual a administração realiza despesas sem lastro orçamentário. Assim, há risco do comprometimento das finanças municipais, em virtude da existência de valores não reconhecidos no passivo do Município do Rio de Janeiro.

Por ser conduta que contraria a boa gestão fiscal, a realização de despesa sem prévio empenho encontra reprimenda no Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro – RGCAF, o qual prevê, no item 2.11 do parágrafo único do art. 571, a infração administrativa correspondente a tal conduta. Mas, o que se observou na gestão municipal que se encerrou foi a realização de sindicâncias administrativas absolutamente *pro forma* pelos órgãos envolvidos, sem qualquer intenção de punir quem quer que seja. Tal conduta contou com o beneplácito dos órgãos de controle interno (CGM e PGM), o que revela que a conduta ilegal, além de tolerada, foi incentivada pela administração superior do Poder Executivo, ao não tomar providências efetivas para acatamento da recomendação do TCMRJ para apuração das responsabilidades. Desta forma, diante da inexistência de punição, a prática continuou se repetindo, comprometendo a saúde financeira da Prefeitura.

FINANCIAMENTO IRREGULAR

A terceira ressalva constante do parecer prévio do TCMRJ também se relaciona com a prática de obter-se financiamento irregular para a despesa pública. Ao longo do exercício de 2004 e de boa parte do ano de 2005, o Poder Executivo deixou de cumprir obrigação legal, ao não repassar a cota patronal das contribuições para o Fundo Especial de Previdência do Município – Funprevi, equivalente a 22% da folha salarial mensal, excluídos desta os servidores amparados pelo Regime Geral

de Previdência (INSS). Assim, o Poder Executivo deixou de repassar cerca de R\$ 500 milhões ao Funprevi. Acontece que tal quantia se trata de valor histórico, a qual, devidamente corrigida e acrescida de juros legais, supera a casa de R\$ 1 bilhão.

Além disso, conforme a recomendação nº 16 previamente citada, o Poder Executivo deixou de aportar R\$ 197 milhões ao Funprevi para sua capitalização, conforme previsto na lei de criação do Fundo (lei municipal nº 3.344/01). Acrescente-se, ainda, o descumprimento de ordem judicial para pagamento das contribuições devidas pelo TCMRJ e pela Câmara de Vereadores (R\$ 104 milhões – recomendação nº 17).

O comprometimento da saúde financeira do Funprevi foi agravado pela edição do Decreto Municipal nº 27.502, de 26/12/2006, que de forma ilegal, retroagiu a responsabilidade do Fundo às aposentadorias e pensões concedidas a partir do ano de 1998, data esta três anos anterior a criação do mesmo. Tal medida foi adotada sem que fosse aportada qualquer nova contribuição do Poder Executivo. Assim, mensalmente, aumentou-se o já pesado passivo do Tesouro municipal para com o Fundo de Previdência.

O conjunto desses débitos previdenciários não está inscrito no balanço patrimonial das instituições envolvidas, nem foi deixada disponibilidade financeira no caixa da Prefeitura para saldá-lo. A má gestão do Funprevi ocorrida na gestão do ex-prefeito César Maia já possui data para demonstrar seus graves efeitos. Tramita nesta Casa de Leis, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, no qual consta projeção atuarial que indica a quebra do Funprevi no ano de 2014. As sucessivas recomendações do TCMRJ (nº 5, 16, 17 e 18) não foram cumpridas e o resultado é o comprometimento do orçamento municipal em futuro próximo, eis que o Tesouro municipal é o garantidor legal das obrigações do Funprevi. Assim, transfere-se para futuro gestor as irregularidades cometidas pelo ex-prefeito César Maia, sem que a este seja aplicada qualquer punição.

EDUCAÇÃO, OUTRA GRANDE VÍTIMA

Na sequência da análise das ressalvas, é extremamente lamentável notar que os três apontamentos restantes, ou seja, metade das ressalvas, dizem respeito à irregularidades na despesa com a Educação, pilar do desenvolvimento de qualquer sociedade. Minha análise se limitará a abordar a mais grave de todas, qual seja, a de que o Município não cumpriu com a disposição do art. 212 da Constituição Federal, que obriga o gasto de 25% da receita de impostos e transferências com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

O TCMRJ mais uma vez certificou que a Prefeitura utilizou-se em 2008, a exemplo de anos anteriores, dos recursos ganhos no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério - FUNDEB para, em vez de aumentar a verba para a Educação, substituir os recursos antes aplicados pelo Tesouro municipal por aqueles provenientes da transferência vinda do Governo do Estado e dos demais municípios fluminenses. Com tal prática, houve uma severa perda de recursos da Educação, que estimo em quase R\$ 440 milhões, já corrigidos monetariamente.

Tal prática odiosa iniciou-se em 1998, quando da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, ainda no governo Luiz Paulo Conde. A tabela, em anexo, estima os recursos que deixaram de ser aportados para a educação nos últimos 12 anos. São cerca de R\$ 5,5 bilhões, que foram desviados da educação para custear despesas de outras secretarias.

Tais recursos poderiam ter contribuído para elevar a educação desta cidade a um novo patamar de excelência. Recursos que poderiam ter contribuído para antecipar a implantação do turno único ou equacionar questões como: a falta de professores (estimada em 7.500 profissionais, em 2009); falta de creche e pré-escola (a Prefeitura oferece apenas 44 mil vagas em creches, para uma população de mais de 315 mil crianças de 0 a 3 anos e 11 meses); falta de crecheiras; ensino de tempo integral para apenas 10% dos cerca de 500 mil alunos do ensino fundamental;

apenas 8,8% dos alunos do ensino fundamental com acesso a projetos esportivos e culturais nas Vilas Olímpicas da Prefeitura; apenas 655 escolas dotadas de quadra de esporte; apenas 20% das escolas com laboratórios de informática; 28 mil alunos da Rede, do quarto ao sexto ano, analfabetos funcionais (dado de 2009); repetência de 7,86% no ensino fundamental (Censo Escolar de 2008); evasão escolar de 2,79% em 2008; e, apenas 87.400 alunos com acesso ao transporte escolar próprio, entre outras inúmeras questões que afligem nossa rede pública. As próprias inspeções realizadas pelo TCM em uma parte das unidades da rede municipal de ensino, em 2008, constataram que quanto à situação estrutural das escolas, foram detectadas 14,5% em condições precárias, 8,6% razoáveis com risco, 28,8% razoáveis e 48,1% em boas condições.

CRIME CONTRA AS CRIANÇAS

Na verdade, a prática de não se gastar os 25% da receita de impostos e transferências é um crime contra as crianças da Cidade do Rio de Janeiro. Por isso, o Decreto-lei 201/1967, que define os crimes de responsabilidade de prefeitos, prevê uma pena de detenção de três meses a três anos e perda de direitos políticos por cinco anos para o gestor que desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas. O descumprimento do art. 212 da CF sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme inciso III do art. 35 da Constituição Federal, além de outras sanções que mais adiante serão abordadas.

O desvio de recursos da educação para outras despesas foi oficialmente constatado pelo Tribunal de Contas do Município ao julgar as contas do exercício de 2006. Todavia, o TCMRJ propôs que a resolução desta situação se iniciasse somente no exercício de 2008, justamente o exercício sob exame, pela desconsideração anual de $\frac{1}{4}$ (um quarto) dos recursos adicionados pelo FUNDEB.

Acontece que, mesmo diante da flexibilização do art. 212 da Lei maior através de uma transição sem qualquer respaldo jurídico, o Município não cumpriu

os 25% de gastos com MDE! Conforme consta do capítulo “Limites Legais” do relatório do Conselheiro-relator e do relatório da CAD, a Prefeitura, mesmo considerando 75% do ganho líquido do FUNDEB na base de cálculo, somente aplicou em MDE o percentual de 23,84% da receita de impostos e transferências, implicando uma insuficiência de mais de R\$ 80 milhões. Tal comportamento é agravado pelo fato de que em 2007, ainda considerando integralmente o ganho líquido do FUNDEB, o Poder Executivo aplicou apenas 24,68%, o que levou o TCMRJ a determinar que em 2008 fossem aplicados, além dos 25%, mais R\$ 20 milhões, o que, obviamente, não aconteceu.

Ou seja, por dois exercícios seguidos o Poder Executivo não cumpriu com a determinação constitucional, mesmo tendo sido flexibilizada a mesma. Relembre-se, mais uma vez, que o valor de 23,84% apurado para 2008 decorre de concessão feita pelo TCMRJ com o intuito de regularizar a falta em quatro anos. Sem isso, o verdadeiro percentual seria de apenas 18,7%, como demonstra a tabela em anexo.

Tal estado de coisas, além de causar prejuízos diretos para a população infantil que se serve de nossa rede de ensino, também gerou prejuízos indiretos. Isto porque a Lei de Responsabilidade Fiscal veda a transferência de recursos voluntários e a concessão de garantias pela União em empréstimos internacionais destinados a entes governamentais que não cumprem com os limites legais mínimos constitucionais. E para controlar tal proibição, o Governo federal consta com dois instrumentos.

O primeiro é o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, que coleta informações dos estados e municípios, via internet, para fins de apuração da despesa com educação.

Por sua vez, o SIOPE alimenta o Cadastro Único de Convênio (CAUC) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O CAUC consiste num subsistema desenvolvido dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), disponibilizado em rede a todas as unidades do Governo federal e, na internet. Seu objetivo é exclusivamente simplificar a verificação, pelo gestor

público do órgão ou entidade concedente, do atendimento, pelos convenientes e entes federativos beneficiários de transferência voluntária de recursos da União, das exigências estabelecidas pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e legislação aplicável.

Assim, em razão do descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, o Município do Rio de Janeiro encontra-se inscrito no CAUC e, portanto, impossibilitado de receber verbas voluntárias e garantias da União.

JUSTIÇA

Essa foi a situação deixada pelo ex-prefeito César Maia para o atual prefeito Eduardo Paes. Este, por sua vez, foi à Justiça Federal para retirar a cidade do CAUC e confirmar que o cálculo usado há 12 anos para os gastos com a Educação estava correto (processo nº 2009.51.01.018678-6). Em sentença publicada em 30 de abril próximo passado, o juiz federal Flavio Oliveira Lucas, da 18ª Vara Federal do Rio de Janeiro, julgou improcedente o pedido da Prefeitura, demonstrando cabalmente a ilegalidade do cálculo e o prejuízo que ele causa não só à Educação do Rio, mas à própria lógica da criação do Fundef/Fundeb. A parte final da sentença restou assim lançada:

“Julgo improcedente os pedidos formulados, na presente demanda, declarando que a diferença entre o valor transferido do Fundeb para o Município do Rio de Janeiro e o valor de sua contribuição para a constituição do Fundo não integra a base de cálculo do mínimo constitucional estabelecido no artigo 212 da CF/88 e para declarar válidos os registros existentes no CAUC que tenham como base a falta de cumprimento do percentual mínimo constitucional estabelecido no artigo 212 da CF/88.”

Ocorre que nós, vereadores da Cidade do Rio de Janeiro, somos considerados corresponsáveis por essa ilegalidade. Primeiramente, por termos votado as respectivas leis orçamentárias anuais refletindo tal prática. Em segundo lugar, por termos aprovado os pareceres do Tribunal de Contas quanto às contas desses

prefeitos e dos seus respectivos secretários de Fazenda e Educação. Ao longo dos últimos anos, muito poderia ter sido realizado com os R\$ 5,5 bilhões que deixaram de ser aplicados na Educação pública.

“PERTURBADORA NITIDEZ”

Não obstante todas as demais irregularidades apontadas pelo TCMRJ, bastaria esta, do descumprimento do art. 212 da Carta Magna, para reprovação das contas de gestão do exercício de 2008. Mas, infelizmente, o TCMRJ insiste em encaminhar a esta Casa de Leis um parecer favorável. Parece não haver limites para que a irresponsabilidade do gestor imponha uma rejeição. Desta vez, o TCMRJ se baseou em um parecer de seu Procurador-Geral para encaminhar favoravelmente. O referido parecer inicia constatando a gravidade do quadro traçado pela CAD, *verbis*:

*“A leitura atenta do acurado trabalho da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento fornece-nos um retrato de **perturbadora nitidez** da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, da situação das autarquias e fundações, dos fundos especiais, das empresas públicas e sociedades de economia mista, da observância aos limites constitucionais e legais, dos créditos inscritos em dívida ativa, do endividamento e dos aspectos operacionais captados por meio da análise processual e de observações in loco.”* (grifei)

Todavia, o parecerista se socorre em acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento de pedido de intervenção federal no Estado de São Paulo (IF nº 3.601), pedido esse baseado na falta de pagamento de precatórios judiciais, para atenuar o grave fato sob julgamento do TCMRJ. O pedido foi indeferido pelo STF, por maioria, sob o argumento de que se deve considerar na questão o princípio da reserva do possível e a necessidade de se contrapor outras despesas constitucionalmente determinadas. Assim, a jurisprudência reunida pelo Procurador-Geral não se presta ao fim perquirido, eis que a própria defesa do Estado de São Paulo reconhecia a inadimplência com os precatórios, diante da necessidade de se honrar com outros compromissos, como a despesa com Educação. Vale a pena

transcrever alguns trechos do voto do Ministro Gilmar Mendes, redator do acórdão, *verbis*:

“É evidente a obrigação constitucional quanto aos precatórios relativos a créditos alimentícios, assim como o regime de exceção de tais créditos, conforme a disciplina do art. 78 do ADCT. Mas também é inegável, tal como demonstrado, que o Estado encontra-se sujeito a um quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia.

Nesse quadro de conflito, assegurar, de modo irrestrito e imediato, a eficácia da norma contida no art. 78 do ADCT, pode representar negativa de eficácia a outras normas constitucionais. Exemplo bastante ilustrativo é a obrigação dos Estados no que se refere à educação e a saúde. Nos termos do art. 212 da Constituição, os Estados estão obrigados a aplicar vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Constituição também prevê, no art. 198, § 2º, a aplicação de recursos mínimos pelos Estados na área de saúde. O descumprimento de tais obrigações, por óbvio, representaria negativa de eficácia a normas constitucionais, bem como implicaria a configuração de específica hipótese de intervenção federal. De fato, o art. 34, VI, alínea “e”, prevê expressamente, como hipótese de intervenção, a garantia da observância da “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”.

(...)

A intervenção não atende, por fim, ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito. Nesse plano, é necessário aferir a existência de proporção entre o objetivo perseguido, qual seja o adimplemento de obrigações de natureza alimentícia, e o ônus imposto ao atingido que, no caso, não é apenas o Estado, mas também a própria sociedade. Não se contesta, por certo, a especial relevância conferida pelo constituinte aos créditos de natureza alimentícia. Todavia, é inegável que há inúmeros outros bens jurídicos de base constitucional que estariam sacrificados na hipótese de um intervenção pautada por um objetivo de aplicação literal e irrestrita das normas que determinam o pagamento imediato daqueles créditos.

(...)

Estão claros, no caso, os princípios constitucionais em situação de conforto. De um lado, em favor da intervenção, a proteção constitucional às decisões judiciais, e de modo indireto, a posição subjetiva de particularidades calcada no direito de precedência dos

créditos de natureza alimentícia. De outro lado, a posição do Estado, no sentido de ver preservada sua prerrogativa constitucional mais elementar, qual seja a sua autonomia, e, de modo indireto, o interesse não limitado ao ente federativo, de não se ver prejudicada a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, como educação e saúde.

Assim, a par da evidente ausência de proporcionalidade da intervenção para o caso em exame, o que bastaria para afastar aquela medida extrema, o caráter excepcional da intervenção, somado às circunstâncias já expostas recomendam a precedência condicionada do princípio da autonomia dos Estados.”

A total impropriedade do acórdão citado é patente também porque a Suprema Corte já decidiu que o atendimento dos direitos fundamentais, dentre eles a Educação, não pode ser limitado pelo princípio da reserva do possível. Leia-se a elucidativa ementa do acórdão lançado no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 410.715, *verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO.

- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

- Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a

avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

- Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.

- Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina. (RE 410715 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/11/2005, DJ 03-02-2006 PP-00076 EMENT VOL-02219-08 PP-01529 RTJ VOL-00199-03 PP-01219 RIP v. 7, n. 35, 2006, p. 291-300 RMP n. 32, 2009, p. 279-290)

Tal entendimento somente é reforçado pelo fato de a Constituição Federal assegurar recursos mínimos para a Educação. Assim e a meu ver, não há argumentos jurídicos que permitam a qualquer ente federado desobrigar-se de gastar o percentual mínimo de 25% da receita com impostos e suas transferências com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

OUTROS FATOS GRAVES

Abordando outro tema, devo observar que uma das ressalvas propostas pela CAD não constou do parecer prévio do TCMRJ. O órgão técnico constatou que a Prefeitura descumpriu o disposto no parágrafo único do art. 21 da LRF, ao promover

o aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato. Tais atos se deram através de alteração do Regulamento de Pessoal da Companhia Municipal de Limpeza Urbana, atribuindo benefícios aos diretores e a edição do Decreto nº 30.331/08, de 30/12/08, que revogou critérios para a percepção da Gratificação aos Agentes Municipais do Sistema de Administração. Tal prática constitui, em tese, crime contra as finanças públicas, capitulado no art. 359-G do Código Penal (pena de reclusão de um a quatro anos). Novamente, o Conselheiro-relator se apoiou no pronunciamento do Procurador-geral do TCMRJ para desconsiderar a proposta de ressalva. O sofrível argumento utilizado foi o de que o *“decreto que promoveria aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato não passou de tentativa, que o atual Prefeito frustrou, ao editar decreto específico para esse efeito”*. Ora, o fato de os atos terem sido revogados não constitui um arrependimento eficaz, que descaracterizaria o crime, ou um arrependimento posterior, que funcionaria com atenuante da pena, por um motivo muito simples. Os atos foram revogados por outro agente, o atual prefeito Eduardo Paes. Não há como se negar que o crime se consubstanciou, produzindo os resultados. Mesmo que os servidores beneficiados tenham devolvido o pagamento indevido ao Erário, há que se ter em mente que a norma do art. 21 da LRF também procura evitar que o mandatário afigure benefício eleitoral com a medida, transferindo a simpatia do servidor para o(a) candidato(a) por ele apoiado, o que não se pode negar que tenha ocorrido.

Vejam, senhores vereadores, que as principais irregularidades nas contas de 2008 constituem-se em fatos graves, os quais estão intimamente ligados. Qual a relação entre realização de despesas sem prévio empenho, existência de uma elevada dívida do Tesouro municipal para com o Fundo previdenciário e o descumprimento do limite constitucional com a despesa com Educação? A resposta é a necessidade de se financiar orçamentariamente outras despesas, notadamente a realização dos XV Jogos Pan-americanos e a construção do empreendimento denominado Cidade da Música.

A verdade é que a Prefeitura assumiu a (ir)responsabilidade de realizar os Jogos Pan-americanos, ao custo de R\$ 1 bilhão, sem contar com estrutura orçamentário-financeira para tanto. A conta foi paga pela Previdência, pela Educação e pela Saúde, sendo que esta última se socorreu da prática da despesa sem prévio empenho. É bem verdade que a realização dos Jogos foi decisiva para a escolha da cidade como sede dos Jogos Olímpicos de 2016. Mas, a total falta de planejamento para a construção das instalações desportivas nos gerou um legado em que as mesmas encontram-se subutilizadas e não serão, em sua maioria, aproveitadas pelos futuros Jogos Olímpicos.

O “GRAND FINALE”

Não obstante a ousadia da empreitada, o ex- Prefeito César Maia ainda decidiu-se pela construção do empreendimento denominado Cidade da Música, sem contar com uma estimativa de custo final e sem possuir um desenho institucional que garantisse uma destinação sustentável ao equipamento. O resultado é que a Cidade da Música está inacabada, sem que se saiba quanto ainda se irá gastar, qual será o seu papel, nem como se financiará a sua manutenção. Chama a atenção que o parecer prévio do TCMRJ não contenha qualquer observação quanto a este verdadeiro crime contra as finanças públicas municipais, o qual, por si só, já justificaria a rejeição das contas. Tal estado de coisas motivou a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, através da Resolução da Mesa Diretora nº 1.139/2009, com o objetivo de apurar denúncias de possíveis irregularidades, formuladas por vários veículos de comunicação. A seguir transcrevo as principais conclusões do relatório, *verbis*:

“1. O ex-prefeito César Maia tomou a decisão de realizar vultosos e simultâneos investimentos em obras, sem que o Município tivesse capacidade financeira para tanto.

2. *A decisão de construir a Cidade da Música não foi precedida de estudo de viabilidade econômica e financeira.*

(...)

4. *Não foi definido até o momento o modelo de gestão do empreendimento, o que dificulta a atração de parcerias.*

5. *Quando foi iniciada, a Cidade da Música não constava do PPA 2002/2005.*

6. *Somente em 2007, a Cidade da Música passou a integrar o PPA como uma ação específica.*

7. *Houve deliberada intenção de se dificultar a identificação, no orçamento municipal, das despesas com a construção da Cidade da Música.*

(...)

9. *A subcontratação direta da empresa Engineering e do arquiteto Luiz Antônio Rangel foi ilegal, pois foram violados os princípios constitucionais que regem a administração pública.*

10. *Havia uma relação pessoal e profissional do ex-secretário municipal das Culturas Ricardo Macieira e de sua esposa Marta Macieira com o arquiteto Luiz Antonio Rangel, anterior à subcontratação direta.*

11. *Há indícios de tráfico de influência nas duas principais subcontratações.*

(...)

14. *As sucessivas contratações das empresas do arquiteto Christian de Portzamparc violaram a Lei Geral de Licitações pela inexistência de justificativa para os preços pactuados, o que também constitui infração penal.*

(...)

18. *A EURL Atelier de Christian de Portzamparc recebeu por serviços prestados fora do prazo do contrato.*

19. *A EURL Atelier de Christian de Portzamparc recebeu por serviços prestados após o término da relação contratual.*

20. *A ACDP do Brasil recebeu por serviços de acompanhamento das obras que não foram prestados no âmbito do primeiro contrato de projetos.*

21. *A SMC realizou despesas sem prévio empenho na execução dos três contratos de projeto.*

22. *O segundo contrato de projetos é uma fraude, já que foram incluídos serviços anteriormente previstos no primeiro contrato, além de serviços que já estavam total ou parcialmente executados.*

23. *Ocorreu superfaturamento de preços no segundo contrato de projetos, considerando o real custo dos serviços total ou parcialmente executados por ocasião de sua celebração.*

24. *No segundo contrato de projetos ocorreu pagamento por serviços não prestados.*

(...)

27. *Foram realizadas despesas sem observar as normas aplicáveis à administração pública, culminando com a manipulação do cronograma de pagamentos do terceiro contrato de projetos, com o objetivo de quitar tais despesas*

(...)

31. *Há indícios de superfaturamento no terceiro contrato de projetos e em seu aditivo.*

32. *A ACDP do Brasil recebeu por serviços não prestados no âmbito do terceiro contrato de projetos.*

(...)

35. *Há indícios de sonegação fiscal e ocultação de riqueza no exterior.*

36. *As obras foram programadas de maneira parcial, violando a Lei Geral de Licitações.*

37. *A realização das licitações por fases não é razão suficiente para justificar a inexistência de um custo global estimado, como determinado pela Lei Geral de Licitações.*

(...)

39. *Houve fracionamento intencional da obra a fim de evitar a realização de audiências públicas prévias, previstas na Lei Geral de Licitações.*

(...)

41. *No contrato de execução das obras de terraplanagem ocorreu direcionamento de subcontratação.*

(...)

43. *Não foi observado o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito de todos os contratos da Cidade da Música.*

(...)

46. *Houve seguidas e prolongadas paralisações das obras por falta de recursos, mesmo os contratos tendo sido assinados sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal, implicando a incidência de custos adicionais diversos, inclusive da atualização de preços.*

(...)

48. *O reajustamento de preço no contrato de complementação das obras foi concedido pelo ex-prefeito César Maia, contrariando parecer da assessoria jurídica da Riourbe.*

(...)

49. *Há indícios de fraude mediante conluio no segundo pregão para aquisição de mobiliário para a Cidade da Música.*

(...)

52. Há indícios de sobrepreço e fraude na composição dos preços dos itens especiais que constam das planilhas da obra.

53. Os órgãos de controle interno do Município não exerceram a contento a defesa do interesse público em suas respectivas esferas de competência.

(...)

55. A inauguração da Cidade da Música em dezembro de 2008 constituiu-se em ato de improbidade administrativa.

56. Não há garantia de que os recursos financeiros depositados em conta bancária específica sejam suficientes para saldar os compromissos assumidos.

57. Os recursos estimados pelo ex-prefeito César Maia para manutenção da Cidade da Música, nos seis primeiros meses, estão muito aquém do custo calculado pelo atual mandatário.”

Diante de tais irregularidades não restou outro recurso à CPI senão o de recomendar o encaminhamento do relatório ao Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para exame e providências que julgar cabíveis, considerando as conclusões da CPI, que entendeu terem sido violadas a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Geral de Licitações, as leis que definem os crimes de responsabilidade, os crimes de improbidade administrativa, e outras condutas tipificadas no Código Penal Brasileiro, pelos srs. César Eptácio Maia, Ricardo Alves Macieira, Carlos Alberto Rolim, Jorge Roberto Fortes, João Luiz Reis da Silva, Eider Ribeiro Dantas Filho, Lino Martins da Silva e Júlio Rebello Horta.

Considerando, ainda, o impacto das irregularidades apontadas no seu relatório, a CPI também sugeriu aos vereadores que o Legislativo municipal se abstivesse de votar o parecer do TCMRJ às contas do ex-Prefeito Cesar Maia relativas ao exercício de 2008, até que se fossem concluídos os inquéritos em curso.

Por fim, três fatos complementam o quadro que revela a forma temerária como os recursos da Cidade foram administrados. O primeiro consiste na existência, ao final de 2008, de um elevado passivo de curto prazo com fornecedores. O balanço de 2008 registra a existência de uma dívida de curto prazo com fornecedores (restos a pagar) de quase R\$ 1 bilhão. Comparando-se com os dados de 2004, houve um

crescimento de 268%. Embora no total de recursos deixados no caixa da Prefeitura haja aparente suficiência de recursos financeiros para saldar tais débitos, tal situação não é certa, uma vez que não se consegue estabelecer com clareza, qual parcela de valores não está vinculada a outros compromissos legais.

Em segundo lugar, ocorreu em 2008 uma perigosa elevação da despesa com pessoal. Em função dos inúmeros aumentos de pessoal concedidos em 2008, a despesa do Poder Executivo atingiu o percentual de 49,19%, ultrapassando o marco prudencial (90% do limite previsto na LRF). Tal fato ensejou a emissão do alerta previsto no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF por parte do TCMRJ.

O terceiro fato complementar é o de que o TCMRJ constatou a existência de diversas obras paralisadas, a maioria por falta de empenho e outras com serviços realizados que não serão utilizados, configurando desperdício de recursos públicos.

Em resumo, senhores vereadores, a situação é muito grave, em especial no que tange à questão previdenciária e de educação. A sua solução terá um custo elevado para a sociedade carioca. É necessária uma resposta firme àquele que agiu com irresponsabilidade fiscal, e que, ao mesmo tempo, sirva de alerta para o atual e os futuros administradores. O parecer prévio favorável é uma bênção ao Diabo. As determinações do TCMRJ são mera transferência de responsabilidades passadas para a atual gestão, como se depreende de sua leitura:

“1. Deverá o Poder Executivo, proceder a estudo visando a definir e implementar providências para retirar os ganhos do Fundeb da base de cálculo da aplicação na MDE, correspondente a 25 % da receita resultante de impostos, compreendida a oriunda de transferências, segundo estabelece o art. 212 da Constituição da República.

2. O Poder Executivo deverá apresentar um plano de ação para a quitação da dívida com o Funprevi, em razão da não-observância da Lei Municipal nº 3.344, de 28/12/2001, com cronograma e especificação dos recursos a serem utilizados (subitens 1.9.3, 4.1.2, 4.1.4, 4.1.5 e 6.13.2.2).”

Dessa forma, baseado, entre outros motivos, nas seis ressalvas; 57 recomendações; duas determinações; e sete alertas proferidos pelo TCMRJ, meu

voto é pela REJEIÇÃO do parecer prévio do TCMRJ favorável à aprovação da Prestação de Contas do Poder Executivo relativa ao exercício de 2008, de responsabilidade do Sr. ex-Prefeito, César Epitácio Maia, assegurando-se ao mesmo o direito de defesa previsto no art. 5º., LV, da Constituição da República.

Sala da Comissão, 10 de maio de 2010.

Vereadora Andrea Gouvêa Vieira

Vogal da CFOFF