VOLUME

II

Parte VI

Relatório/Voto e

Projeto de Parecer Prévio

VOTO Nº_____/2016 – ACFM

PROCESSO: 40/001791/2016

OBJETO: Prestação de Contas de Governo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

RESPONSÁVEL: Eduardo da Costa Paes

EXERCÍCIO: 2015

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador-Chefe, estamos hoje aqui reunidos para apreciar o 37º Parecer Prévio das Contas da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, referente ao exercício 2015, de modo a apresentar à sociedade carioca, em atenção ao Princípio da Transparência, o resultado contábil e financeiro da administração do Município.

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Desde a sua criação, os Tribunais de Contas passaram de órgãos com competências e atribuições meramente formais, voltadas ao exame da legalidade e conformidade com vistas ao controle do orçamento público, financeiro, contábil e patrimonial dos entes públicos ou daqueles que gerem dinheiro púbico para portadores de um amplo feixe de prerrogativas na proteção do patrimônio público.

Dos primeiros Conselhos da Fazenda previstos na Constituição Federal de 1824 a efetiva materialização em 1893, por força da previsão constitucional contida no art. 89 da Constituição de 1891, passando pela Constituição de 1934, quando foi estabelecida a possibilidade de julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos em toda a sua extensão à Constituição do Estado Novo, que reconheceu a função judicialiforme das Cortes de Contas, muitos são os desafios de ordem institucional e operacional que se apresentam para o contínuo aperfeiçoamento das ações de combate às irregularidades.

A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências do órgão: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e

pensões. Posteriormente, essa competência foi alterada, passando a Corte de Contas a tão-somente apreciar a legalidade para fins de registro. Foi também nesta época que o Tribunal de Contas passou a integrar o capítulo destinado ao Poder Legislativo.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, retirou do Tribunal de Contas a competência para o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional. De outro lado, foi nessa época que o Tribunal de Contas recebeu a incumbência de realizar auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

Por seu turno, a Constituição de 1988 trouxe o fortalecimento da **Instituição Tribunal de Contas** com a ampliação considerável da função de controle exercida pelo órgão na medida em que suplantou os limites do estrito exame da legalidade formal ao incluir entre as competências do órgão a possibilidade de controle operacional[1], além de também estabelecer a prerrogativa de autogoverno, possibilidade do órgão elaborar sua lei orgânica e respectivo regimento interno, bem como autonomia de caráter financeiro, isto é, dotação de orçamento próprio.

Sem dúvida, sob a égide da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas passou a ser um órgão dotado de plena autonomia orçamentária e financeira, quadro próprio de pessoal e competências constitucionalmente outorgadas, capaz de emitir juízo de valor sobre os demonstrativos contábeis e financeiros apresentados pelos Chefes do Poder Executivo, bem como juízo de mérito sobre a execução orçamentária, arrecadação da receita, execução da despesa, gestão patrimonial e de serviços públicos, dentre outros atos e fatos inerentes ao exercício da atividade administrativa, como o controle prévio de licitações e exame da regularidade dos contratos de concessões, parceria, dentre outros.

---

[1] Auditoria operacional (ANOp1) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

A par das inúmeras competências constitucionais indicadas no art. 71 da Constituição de 1988 (função opinativa, judicante, fiscalizatória, consultiva e sancionadora) que, em síntese, objetivam assegurar a esse órgão de controle o cumprimento do *accountability* (obrigação de prestar contas), os Tribunais de Contas também foram contemplados com uma nova gama de responsabilidades, competências legais trazidas especialmente pela Lei Complementar nº 101/2000[2] - Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Complementar nº 135/2010 - Lei da Ficha Limpa. Definitivamente, a partir da edição das referidas leis, a agenda política passou a ser marcada pela expectativa em torno das decisões dos Tribunais de Contas, em razão da possibilidade de suas decisões ter o condão de levar a inelegibilidade do gestor público, quer pela rejeição das contas por decisão do Poder Legislativo, quando se tratar de contas de governo, ou por decisão do próprio Tribunal de Contas, quando se tratar do exame das contas de gestão.

No exercício de sua função fiscalizatória, o Tribunal de Contas, com a nova moldura trazida pelo ordenamento jurídico de 1988, exerce três espécies de controle: o controle prévio, o controle concomitante – ambos de finalidade preventiva, na medida em que viabilizam que se previna a prática de irregularidade ou se ultime a realização de ato eivado de vício – e o controle *a posteriori*, de natureza corretiva/punitiva, para aqueles que não se comprometem com a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Neste particular, merece destaque o fato segundo o qual, até a Constituição de 1946 o Tribunal de Contas registrava previamente todos os atos que viessem a criar despesa. Esta obrigação foi abolida a partir da Constituição de 1967, quando então o Tribunal de Contas passa a exercer o controle *a posteriori*, vez que o sistema original implicava em excesso de burocracia ao funcionamento da máquina pública.

Consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo principal é a busca do equilíbrio das contas públicas por meio de uma gestão fiscal responsável e transparente, as Cortes de Contas ganham novas atribuições. Um renovado enfoque recai sobre o controle prévio e concomitante, exercido mediante acompanhamento periódico dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal do ente público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal cria um verdadeiro código de conduta para os administradores públicos, que passam a partir deste marco

[2]Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

legal, a também ter que obedecer normas e limites e a ter de prestar contas de quanto e de como gastar os recursos da sociedade.

Comentando a respeito da importância do controle a ser exercido pelos Tribunais de Contas a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ministro Valmir Campelo[3] do TCU, assim se manifestou:

> "O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira com o estabelecimento de limites para a realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda com a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária."

> "Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida Lei visa alcançar, especialmente a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta."

De outro lado, o § 1° do art. 59 desta Lei ainda estabelece a possibilidade das Cortes de Contas alertar o ente estatal como um todo, e, em particular, os poderes que o compõem, quando detectar infringência ou mesmo risco de infringência a preceitos básicos na gestão da coisa pública.

Por intermédio do controle concomitante, modalidade de controle prévio, o Tribunal de Contas tem na emissão do alerta, instituto de natureza cautelar, segundo *Jacoby Fernandes*, medida que visa essencialmente prevenir a consumação de irregularidade iminente. Além de sua função orientadora e acautelatória, a emissão de alerta também funciona como agravante de responsabilidade, na medida em que o gestor público tem o dever de observância aos preceitos da Lei Fiscal em atenção ao princípio da legalidade e, uma vez alertado pelo Tribunal de Contas, deixar de adotar as

---

[3] CAMPELO, Valmir. O Controle Externo e a Responsabilidade Fiscal. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, ano 34, número 96, abril/junho/2003, p. 14/16.

providências que se fizerem necessárias de modo a evitar o comprometimento da gestão fiscal, terá agravada sua responsabilidade, caso ocorra a irregularidade objeto da notificação, podendo, inclusive, atrair a inelegibilidade.

Por sua vez, a Lei da Ficha Limpa, como popularmente ficou conhecida a Lei Complementar nº 135/2010, também lançou novas luzes sobre os Tribunais de Contas do país. Fruto de origem democrática, esta lei foi resultado da mobilização de 2 milhões de brasileiros em apoio a iniciativa popular encabeçada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, dentre outras entidades da sociedade civil.

As disposições contidas na Lei Complementar nº 135/2010 estabelecem as hipóteses de inelegibilidade com vista essencialmente à proteção da probidade administrativa e a moralidade no exercício de mandato. Esta substancial alteração promovida pela Lei da Ficha Limpa, na chamada Lei Complementar nº 64/90, fortaleceu sobremaneira o regime jurídico das inelegibilidades, consolidando ainda a moralidade para o exercício da função pública, princípio sobre o qual a lei tem seu maior alicerce. Todo esse rigor adotado pela lei tem também por escopo resgatar o sentido do termo "candidato", que etimologicamente significa "cândido", reconhecendo a ausência de capacidade eleitoral passiva (inelegibilidade) para aqueles que apresentarem uma candidatura eticamente prejudicada.

Como sublinhado, para viabilizar essa mudança de paradigma, a Lei da Ficha Limpa deu nova redação à alínea "g" do inciso I do artigo 1° da Lei de Inelegibilidades[4] (LC 64/1990), reforçando ainda mais a importância dos Tribunais de Contas, na medida em que estabeleceu, entre os critérios de inelegibilidade, a rejeição, em caráter irrecorrível, de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, salvo se aquela houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. E para fins de concretude

[4] Art. 1° São inelegíveis:
I - para qualquer cargo:
g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

aos termos legais, os Tribunais de Contas devem elaborar lista contendo o nome dos agentes declarados inelegíveis em razão de suas contas terem sido julgadas irregulares e, na sequência, encaminhar à Justiça Eleitoral nos exatos termos do art. 11 da Lei nº 9504/1997.

A propósito, é relevante enfatizar que o dever de prestar contas é considerado um ato cada vez mais de fundamental importância no contexto da Administração Pública, a ponto da Constituição Federal reconhecer no art. 34[5], inciso VII, alínea "d", que referido dever constitui cláusula sensível do pacto federativo, um dos pilares da República, não podendo ser abolido sequer por emenda constitucional. De mais a mais, a omissão do dever de prestar contas é ato de tamanha gravidade que, inclusive, nos termos do art. 35[6] da Constituição Federal, pode dar ensejo a intervenção federal.

No que se refere ao julgamento das contas dois são os regimes jurídicos de contas públicas: **a)** o que alcança as denominadas contas de gestão, prestadas ou tomadas dos administradores de recursos públicos, que impõe um julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas[7] consubstanciando em acórdão com eficácia de título executivo, quando imputar débito ou aplicar multa[8]. **b)** o que abrange as denominadas contas de governo, exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxilio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio[9].

O regime jurídico das contas de gestão compreende a regularidade dos atos, convênios e contratos administrativos, a verificação da legalidade do processamento das despesas públicas (empenhos, liquidação e pagamento) e economicidade referente a destinação dos gastos. Referidas contas são prestadas por qualquer pessoa que "utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos", nos exatos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

---

[5] Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...]
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. [...]

[6] Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando [...]
II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei.

[7] Art. 71, inciso II da Constituição Federal.

[8] Art. 71, § 3º da Constituição Federal.

[9] Art. 71, inciso I c/c art. 49, Inciso IX da Constituição Federal.

A atuação das Cortes de Contas com relação as contas de gestão, é efetivamente decisória, julgando as contas prestadas com base na legalidade e economicidade da despesa pública. Além disso, a decisão que aprecia as contas de gestão pode imputar ao gestor ou responsável, obrigações pelos atos tidos por ilegais,

De outro lado, as contas de governo são de responsabilidade do Presidente da República, dos governadores e dos prefeitos, em razão de serem os responsáveis gerais pela execução do orçamento em seus aspectos globais da Administração Pública, uma vez que tratam do cumprimento ou não das metas, diretrizes e dos objetivos traçados no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias, na lei orçamentária, bem como na lei de responsabilidade fiscal. Consiste em um verdadeiro retrato da situação patrimonial, financeira e orçamentária da unidade federativa que presta contas.

O controle exercido sobre essas contas de governo é eminentemente de natureza política desempenhado pelo Poder Legislativo no pleno exercício de sua competência constitucional. Ao Tribunal de Contas compete a emissão de parecer prévio de modo a subsidiar, com informações técnicas, a decisão política do parlamento.

Há, todavia, de se refletir a respeito da relevância do parecer prévio emitido pelas Cortes de Contas. Muito mais do que o atendimento a um preceito de ordem constitucional, trata-se de um documento de elevado teor técnico especializado, contendo uma apreciação apolítica das contas consolidadas e prestadas pelo Poder Executivo. Outrossim, referido documento é considerado um dos mais importantes instrumentos de transparência da gestão governamental, como apontado no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além do mais, o Parecer Prévio funciona como o elo entre duas relevantes dimensões do controle, e, mais especificamente, do controle externo: a apreciação técnica e o julgamento político das contas de governo, tendo em vista que seu conteúdo busca orientar a decisão do Poder Legislativo no julgamento das contas consolidadas e prestadas pelo Poder Executivo, sendo, por este motivo, importante instrumento para efetivar o mecanismo de "freios e contrapesos" entre os poderes governamentais.

Ademais, a emissão de Parecer Prévio pelas Cortes de Contas ganha visibilidade especialmente quando sua emissão versa sobre o último ano de

mandato do governante, por duas razões principais: **a)** esse parecer contribui para que o novo governante obtenha informações sobre a situação na qual se encontram as contas públicas do governo que assumirá, possibilitando um planejamento antecipado de ações corretivas, caso sejam necessárias; e **b)** contribui para auxiliar o eleitor a refletir sobre o uso do seu poder de voto e sobre a gestão pública conduzida pelo governante eleito.

Por essas razões é que o Parecer Prévio difere do julgamento das contas pelo Poder Legislativo, uma vez que da forma como projetado compreende uma apreciação técnica e apolítica das contas prestadas, o que lhe confere caráter imparcial de elevado status constitucional, e que, por si só, justifica a exigência de explícita motivação para ser desconsiderado quando do julgamento das contas pelo parlamento. Ademais, se a sua divulgação for feita com uma linguagem adequada e de fácil entendimento pela sociedade, o Parecer Prévio tornar-se-á valioso instrumento para o exercício da cidadania e de prerrogativas no Estado Democrático de Direito, contribuindo sobremaneira com a transparência da gestão pública, funcionando, ainda como um importante instrumento de avaliação posto à disposição da sociedade de modo a contribuir com o fortalecimento da participação popular, fator indispensável ao amadurecimento democrático.

I.1 - MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

De acordo com o último Censo IBGE de 2010, o município do Rio de Janeiro conta com uma população de 6.320.446 de habitantes possuindo ainda Índice de Desenvolvimento Humano - IDHM em torno de 0,842 para um PIB de aproximadamente 140 bilhões de reais.

A cidade do Rio de Janeiro será sede dos Jogos Olímpicos de 2016, oficialmente Jogos da XXXI Olimpíada, mais comumente RIO 2016, evento multiesportivo de 05 a 21 de agosto do presente ano. Na sequência, a cidade também sediará os Jogos Paraolímpicos de 2016. Será a primeira vez que os Jogos Olímpicos serão sediados na América do Sul. A escolha foi feita durante a 121ª Sessão do Comitê Olímpico Internacional, que aconteceu em Copenhague, Dinamarca, em 2 de outubro de 2009.

Feitas essas breves considerações, passo efetivamente a discorrer sobreo exame das contas de Governo da Prefeitura, exercício 2015.

I.2 - PROCESSO DE CONTAS ANUAIS

O Exmo. Prefeito Municipal, Sr. Eduardo da Costa Paes, procedeu junto ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro a entrega da Prestação de Contas do Município do Rio de Janeiro, relativo ao exercício de 2015, conforme Ofício GBP nº 83/2016, de 14/04/2016, dando origem ao Processo TCMRJ nº 40/1791/2016.

E em cumprimento ao art. 88, inciso I[10] da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro procedeu ao exame das contas prestadas pelo Sr. Prefeito Municipal para fins de emissão de Parecer Prévio, indicando a posição preliminar do órgão de controle externo a respeito da execução orçamentária, das demonstrações contábil, financeira e patrimonial do Município no encerramento do exercício de 2015, para posterior julgamento definitivo e político pela Augusta Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro - CMRJ, que poderá seguir ou não as recomendações propostas no Parecer Prévio, nos exatos termos do art. 45, inciso XXII[11], da LOMRJ.

Em consequência, a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD desta Corte, atendendo ao disposto no inciso I do parágrafo 4º do art. 1º da Deliberação nº 142/2002, realizou minucioso exame das demonstrações contábeis relativas ao exercício encerrado de 31/12/2015 e demais informações, elaborando Relatório de fls. 533/766 capaz de subsidiar a apreciação e emissão de Parecer Prévio por este Tribunal de Contas de Contas.

I.3 - CERTIFICADO DE AUDITORIA

O Certificado de Auditoria nº 133/2016, emitido na modalidade PLENO, pela Auditoria Geral do Município, ressalta que o escopo da verificação se limitou ao Poder Executivo e atesta o cumprimento legal da

---

[10] Art. 88 - O Controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 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.

[11] Art. 45 - È 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;

dívida consolidada líquida e das receitas realizadas com operações de crédito sobre a Receita Corrente Líquida - RCL. Informa que as receitas realizadas com operações de crédito não superaram as despesas de capital no exercício. Destaca ainda que o comprometimento com juros, amortizações e encargos da dívida foi inferior ao limite de 11,50% determinado pelo inciso II do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001 e que a despesa com pessoal do Executivo foi equivalente a 44,26% da RCL, cumprindo o limite de 54% determinado pela alínea "b" do inciso III do art. 20 da LRF. Esses e outros pontos mais relevantes serão analisados nesse relatório.

I.4 - ASPECTOS OPERACIONAIS

A Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD destaca informações operacionais relevantes que possam influenciar a presente análise das Contas do Prefeito. Cabe ressaltar os principais fatos:

- a 1ª IGE informa, às fls. 450/451v, que continuam em execução as parcerias público-privadas referentes à concessão do sistema de Veículos Leves sobre Trilhos – VLT, nas regiões Portuária e Central do Rio de Janeiro e à execução das obras necessárias à implantação, operação e manutenção do Parque Olímpico para realização dos jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. A inspetoria lista ainda, processos relevantes que impactaram o exercício de 2015, tais como: Assunção de compromissos e obrigações para construção de campo de golfe para os jogos Olímpicos 2016; Prestação de serviços de infraestrutura no apoio ao gerenciamento de crises e riscos do Centro de Operações Rio e locação de espaços do Riocentro para instalação do Centro Internacional de Transmissão da Copa do Mundo de 2014;

- a 2ª IGE, às fls. 453/485v, expõe a relação das obras suspensas no exercício de 2015, listagem de contratos com desperdícios de recursos públicos, bem como processos com questionamentos pendentes de respostas;

- a 3ª IGE informa, às fls. 487/490, que houve retração na quantidade de escolas com infraestrutura considerada boa (de 12,2% para 4,1%). Em relação às escolas com infraestrutura considerada precária, houve um acréscimo (de 33,1% para 43%) ambos em comparação dos exercícios 2014 e 2015. No

que se refere à carência de professores, verificou-se que em 93,84% das escolas existiam professores com dupla regência, percentual maior que em relação ao exercício de 2014 – 89,79%. O percentual de escolas do 2º segmento em que existiam disciplinas sem aula em 2015 sofreu uma pequena retração, passando de 51,28% para 49,23%. Quanto às instalações de aparelhos de ar condicionado em todas as escolas municipais, a Inspetoria informa que 48,21% das unidades escolares ainda não foram climatizadas. Por fim, cabe mencionar o processo nº 40/0801/2015[12], análise do convênio nº 12289/2014, relacionado como fato relevante que pode, dependendo de sua decisão final, impactar a Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015;

- a 4ª IGE apresenta, às fls. 492/511, quadro de análise de pessoal da área da saúde, destacando insuficiência na alocação de médicos em 43,59% das unidades e insuficiência na alocação de outros profissionais de saúde em 24,36%.

- a 5ª IGE aponta, às fls. 513/514, que, como já exposto no Parecer Prévio às Contas de Governo referente ao exercício de 2013, a não aplicação do disposto na Emenda Constitucional nº 41/2003, na Lei Federal nº 10.887/2004 e na decisão proferida por esta Corte no processo 05/5159/2004, continua apresentando os efeitos previstos na referida decisão, tendo em vista a entrada em vigor da Lei nº 5.623/2013, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Secretaria Municipal de Educação, considerando que o aumento dado a alguns aposentados não deveria ter ocorrido, em função da entrada em vigor da referida Emenda. Ressalta, ainda, que não houve qualquer alteração em relação a situação descrita nas Recomendações 2 e 3 do exercício de 2014;

- a 6ª IGE apresenta, às fls. 516/524v, o pronunciamento da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMAC acerca dos Licenciamentos Ambientais comentados na Recomendação nº 30, do exercício de 2014.

[12] Convênio celebrado entre SMC x Grupo Cultural Afro Reggae que visa à execução do projeto cultural com inclusão e educação.

II - DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL

II.1 - PREVISÃO DA RECEITA E FIXAÇÃO DA DESPESA

A Lei Orçamentária Anual de 2015, nº 5.836, de 9 de janeiro de 2015, estimou as receitas e fixou as despesas em R$ 30.189.428.752,00.

II.2 - CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS

Durante o exercício de 2015, foram abertos créditos adicionais no montante de R$ 7,16 bilhões e efetuados cancelamentos no valor de R$ 5,46 bilhões, obtendo-se uma Despesa Autorizada final de R$ 31,883 bilhões, conforme quadro às fls. 549.

Os acréscimos orçamentários em 2015 somaram R$ 1,69 bilhão, o equivalente a 5,61% do inicialmente aprovado.

II.3 – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Com base nos valores publicados no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, exigido pela LRF, observou-se que, em relação à receita, o valor arrecadado foi 12,59% inferior ao montante previsto, apresentando um desempenho inferior ao obtido no exercício anterior, quando verificou-se uma insuficiência de arrecadação de 11,78%.

II.4 – RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

O Município do Rio de Janeiro registrou no ano Insuficiência de Arrecadação de R$ 3,80 bilhões, obtida pela diferença entre a Receita Prevista e a Arrecadada. Foi verificada, ainda, uma economia orçamentária de R$ 4,59 bilhões, correspondente à diferença entre a Despesa Fixada e a Executada, quadro às fls. 551.

Por último, foi observado um déficit na Execução Orçamentária de R$ 904,12 milhões, resultado da diferença entre a Receita Arrecadada e a Despesa Executada.

Importante observar que este déficit orçamentário foi maior que as despesas executadas com o *Superávit Financeiro* apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior (R$ 818,26milhões), diferente do ocorrido em exercícios anteriores, como se verifica no quadro abaixo.

R$ mil

	2012	2013	2014	2015
Déficit da Execução Orçamentária	1.161.233	68.207	559.256	904.115
Execução com recursos de superávit financeiro ex anteriores	1.482.171	455.225	751.866	818.260

Fonte: Contas de Governo - Balanço Orçamentário

Sendo assim, constata-se, através do quadro que as despesas executadas em 2015 superaram em R$ 86 milhões o montante efetivamente arrecadado, situação que atenta contra as boas práticas fiscais.

II.5 - ARRECADAÇÃO DA RECEITA

Com relação à Receita Prevista de 2015, o Orçamento Inicial de R$ 30,19 bilhões estimou em R$ 24,65 bilhões as Receitas Correntes e em R$ 5,54 bilhões as Receitas de Capital às fls. 553, é apresentada a arrecadação por categoria econômica e origem.

O total das receitas arrecadadas em 2015 somou R$ 26,39 bilhões, um desempenho inferior em 12,59% do valor previsto na LOA.

As Receitas Correntes totalizaram R$ 23,54 bilhões dos R$ 24,65 bilhões previstos, o que representou um desempenho de 95,47%. As Receitas de Capital totalizaram R$ 2,85 bilhões arrecadados, correspondendo a 51,52% do montante previsto (R$ 5,54 bilhões).

O baixo desempenho das Receitas de Capital foi ocasionado pela não concretização de Convênios, não alienações de imóveis do Tesouro, não financiamento para a Transolímpica – BRT, não concretização do Convênio do VLT e pelo baixo desempenho de transferência dos recursos do Convênio com a União para obras do Parque Olímpico de Deodoro.

Importante destacar a não realização de outras receitas de capital do FUNPREVI, previstas em R$ 136,91 milhões que, conforme informações

apuradas em auditorias anteriores, refere-se ao déficit previdenciário estimado para o exercício, que é financiado pela utilização das reservas financeiras do Fundo, anteriormente constituídas.

II.5.1 – MAIORES ARRECADAÇÕES

As principais receitas arrecadadas pelo Município em 2015, encontram-se no quadro abaixo.

R$ mil

RECEITAS	Arrecadação
ISS	5.728.849
FUNDEB	2.178.864
IPTU	2.031.664
ICMS Líquido	1.916.714
Operações de Crédito Internas	1.779.146
Contribuições Previdenciária Suplementar	1.405.805
Contribuições Previdenciária	1.401.411
Transferências SUS	1.371.416
Convênios Capital	794.187
IRRF	756.062
Multas e Juros de Mora	673.426
ITBI	667.093
Receitas Correntes Diversas	570.892
Valores Mobiliários - Adm. Direta	550.641
IPVA Líquido	538.929
Dívida Ativa	493.632
Cessão de Direitos	470.418
Taxas	415.120
Salário-Educação	404.134
Receita de Serviços	315.183
COSIP	243.715
Royalties	207.994
Contribuição FASS	205.853
Demais	1.267.333
TOTAL	26.388.482

Fonte: FINCON

Salienta-se que entre as maiores receitas evidenciadas no quadro, encontram-se os principais tributos municipais – ISS, IPTU, ITBI e IRRF – além das transferências de recursos do FUNDEB, das cotas-parte do ICMS, IPVA e FPM e dos Royalties do Petróleo.

Podemos destacar, também, as operações de crédito com BNDES, no montante de R$ 1,78 bilhão para BRT e R$ 1,34 bilhão para a duplicação do Elevado das Bandeiras e R$ 1,37 bilhão de transferências de recursos do SUS.

II.5.2 - EVOLUÇÃO DA RECEITA

A CAD constata, às fls. 556, que as Receitas Correntes vinham crescendo até 2013. Nos anos de 2014 e 2015, no entanto, constata-se que as receitas correntes tiveram um crescimento abaixo da inflação média do período.

As Receitas de Capital têm comportamento irregular ao longo dos anos, pois são fruto de operações de crédito, alienação de bens e transferências de capital. Destaca-se que no ano de 2011 houve o recebimento da 2ª parcela do Contrato de financiamento com o BIRD (7.942-BR), para reestruturação da dívida renegociada com a União, no montante de R$ 885,98 milhões. Já nos anos de 2014 e 2015, o expressivo crescimento foi em função de financiamentos, destinados à melhoria da infraestrutura de mobilidade urbana da cidade. Em 2015, destacam-se, ainda, as transferências de convênios destinados à construção do Complexo Esportivo de Deodoro (R$ 380 milhões) e do Parque Olímpico da Barra (R$ 265 milhões).

II.5.2.1 – RECEITA TRIBUTÁRIA

A arrecadação de impostos (IPTU, ITBI, ISS e IRRF) e taxas no exercício de 2015 apresentou queda de 3,63% em relação ao exercício anterior, revertendo a tendência de crescimento observada nos últimos 5 (cinco) anos. Em relação ao exercício de 2011, a receita tributária cresceu 11,08% acima da inflação (gráfico às fls. 557).

A seguir, apresento uma breve análise dos principais impostos.

- **IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA – ISS**

O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, maior fonte de arrecadação do Município em 2015, arrecadou, em números absolutos, R$ 5,73 bilhões, que representa 21,71% do total realizado e 59,68% da Receita Tributária total arrecadada no exercício.

No que se refere ao desempenho da arrecadação, observa-se que foram realizados 98,32% do montante estimado na LOA 2015 (R$ 5,83 bilhões).

Importante destacar que não houve crescimento real da arrecadação do ISS em 2015, revertendo a tendência de crescimento constatada nos anos anteriores.

O quadro, às fls. 559, apresenta as 10 principais atividades geradoras de ISS, com destaque para o grupo "Planos de Saúde".

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015
PLANOS DE SAÚDE	170.418	220.011	259.136	296.703	291.055
CONSTRUÇÃO CIVIL	203.863	228.487	229.535	221.138	215.310
PERFURAÇÃO DE POÇOS DE PETRÓLEO	176.261	159.317	126.543	171.754	213.016
PROCESSAMENTO DE DADOS	166.847	166.542	177.059	175.422	179.778
BANCO MÚLTIPLO COM CARTEIRA COMERCIAL	140.283	139.105	155.961	145.362	161.179
TELECOMUNICAÇÃO	53.480	62.118	95.620	142.976	143.990
CONSULTORIA TÉCNICA	146.468	143.220	144.112	141.574	117.616
HOTEL	88.019	109.462	109.000	115.660	104.696
ASSESSORIA TÉCNICA	129.851	131.232	132.483	118.394	102.578
SERVIÇOS DE ENGENHARIA	118.555	135.199	139.931	118.245	102.210
TOTAL	1.394.065	1.495.695	1.679.396	1.647.228	1.651.428

Fonte: SMF Coordenadoria de ISS

- **IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU**

Com arrecadação de R$ 2,03 bilhões em 2015, o IPTU representou 21,17% da Receita Tributária, percentual ligeiramente inferior ao de 2014.

A arrecadação do IPTU ficou em linha com a estimativa prevista na LOA. De acordo com informações da Coordenadoria do IPTU da SMF, houve aumento da inadimplência em 2015, para 20,10%, contra os 18,77% apurados em 2014.

- **IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO INTERVIVOS DE BENS IMÓVEIS – ITBI**

A arrecadação do ITBI em 2015, que alcançou R$ 667,09 milhões, representou 6,95% da Receita Tributária realizada no ano.

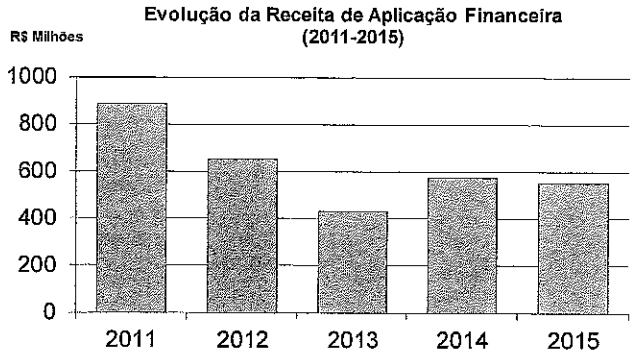
Em relação à LOA 2015, constata-se que o montante realizado no ano ficou cerca de 13% abaixo do previsto.

II.5.2.2 – RECEITA PATRIMONIAL

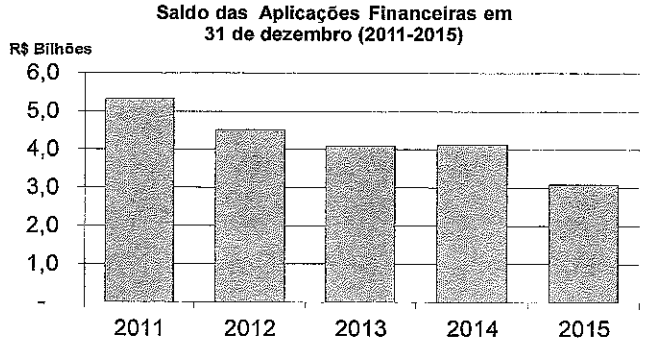
A Receita Patrimonial, composta por receitas imobiliárias, de aplicações financeiras, de concessões e permissões, de cessão de direitos e outras, apresentou arrecadação de R$ 1,36 bilhão, com participação de 5,80% no total das Receitas Correntes e de 5,17% sobre a receita total arrecada em 2015.

- **APLICAÇÕES FINANCEIRAS – ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

Apresento, a seguir, o gráfico com a evolução dos Rendimentos das Aplicações Financeiras. No entanto, constato um decréscimo nos rendimentos em quase 40% entre 2011 a 2015.



O gráfico abaixo demonstra a evolução do saldo das contas Aplicações Financeiras, destacando-se a queda substancial verificada entre os exercícios de 2011 e 2015 (42%).



II.5.2.3 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

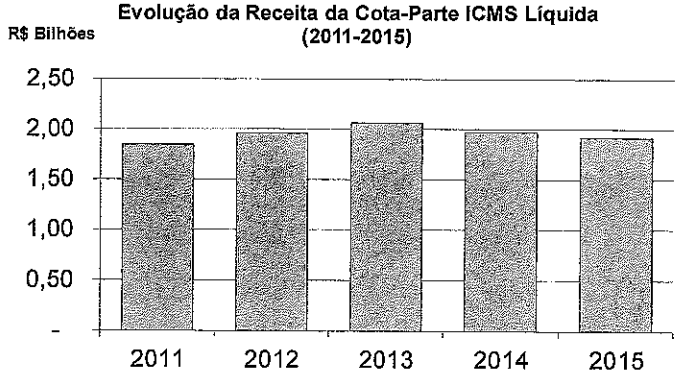
As Transferências Correntes tiveram uma participação de 30,07% no total das Receitas Correntes e de 26,82% sobre a receita total arrecadada em 2015.

- **COTA-PARTE DO ICMS**

A participação da Cota-parte do ICMS na receita orçamentária total do Município foi de 7,26% em 2015, percentual ligeiramente inferior ao do ano anterior.

No ano de 2015, a transferência de ICMS ao Município, líquida da participação para a formação do FUNDEB, atingiu a cifra de **R$ 1,92 bilhão.** A redução foi consequência da estagnação da arrecadação estadual, que reflete a retração da atividade econômica.

O gráfico abaixo apresenta a evolução da Cota-parte do ICMS, líquida das deduções para formação do FUNDEB, de 2011 a 2015.



- **TRANSFERÊNCIAS DO SUS**

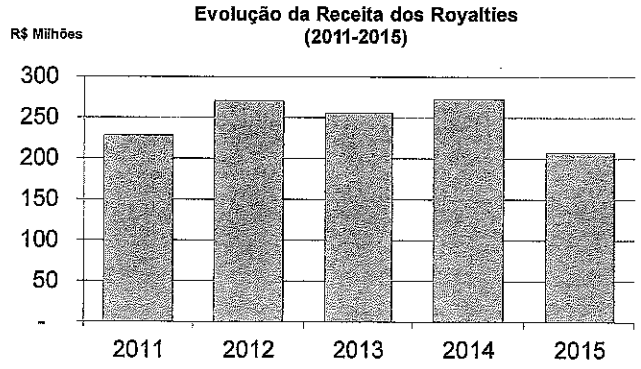
As transferências correntes de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS para o Município do Rio de Janeiro somaram R$ 1,37 bilhão no ano de 2015, sinalizando um decréscimo de 8,47% em relação a 2014, conforme gráfico às fls. 568.

- **COTA-PARTE DO IPVA**

A Cota-parte do IPVA, líquida da participação para formação do FUNDEB, somou R$ 538,93 milhões em 2015.Houve queda de 1,81% em relação ao exercício de2014.

- **ROYALTIES DO PETRÓLEO**

As transferências dos Royalties do Petróleo em 2015 somaram o **montante de R$ 207,99 milhões**, um **decréscimo**, em termos reais, **de 23,81%** em relação ao exercício anterior, conforme gráfico abaixo.



A crise financeira internacional de 2008 derrubou o preço do barril de petróleo. Nos exercícios seguintes, observou-se um processo de aceleração no preço, que se estabilizou em 2012 e2013 no patamar de US$ 110,00. Nos últimos meses de 2014, iniciou-se novo processo acelerado de queda nos preços, chegando a US$ 60,00. Ao longo de 2015, permaneceu a trajetória de queda acentuada do preço do barril de petróleo, que finalizou o ano cotado a US$ 36,38.

- **OUTRAS RECEITAS CORRENTES**

Este grupo apresentou arrecadação de R$ 1,91 bilhão em 2015, com destaque para a Dívida Ativa e seus acréscimos (R$ 852 milhões), Conversão de Depósitos Judiciais Tributários (R$ 326 milhões) e Contrapartida em Regularização de Obras (R$ 142 milhões).

II.5.2.5 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Receita Corrente Líquida – RCL constitui-se em um importante parâmetro da racionalização das despesas, já que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem como ênfase o controle e a contenção dos gastos. Assim, quanto mais cresce a RCL, mais se poderá expandir o valor das despesas que estão a ela referenciadas.

No Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária), verifica-se que a RCL atingiu, no exercício de 2015, o montante de R$ 20,13 bilhões, conforme gráfico às fls. 571, apresentando queda em relação ao exercício anterior. Houve redução acumulada de 3,20% nos dois últimos anos.

II.5.2.6 - RECEITAS DE CAPITAL

Ao longo de 2015, foram arrecadados R$ 2,85 bilhões, conforme quadro às fls. 571, com destaque para as receitas provenientes de operações de crédito e transferências de capital.

Os recursos oriundos das operações de crédito totalizaram R$ 1,87 bilhão, referentes ao contrato de financiamento do BRT (Transoeste e Transolímpico), duplicação do Elevado das Bandeiras e do contrato com a CEF para o BRT – Transbrasil.

Das transferências de capital, no montante de R$ 842,70 milhões em 2015, destacam-se os convênios CEF para o Complexo Esportivo de Deodoro - Rio 2016, convênios PAC – Parque Olímpico da Barra, e o convênio para implantação do VLT.

II.5.3 - RENÚNCIAS DE RECEITAS

O Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a concessão de incentivo de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes e atender às disposições da lei de diretrizes orçamentárias, entre outras.

O § 1° do art. 14 da LRF relaciona tudo o que representa renúncia fiscal (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, alteração de alíquota...).

Às fls. 573/574, são apresentadas as Leis que sumarizam a renúncia fiscal, com os respectivos valores, no exercício de 2015, para o ISS, IPTU e ITBI.

O gráfico, às fls. 576, apresenta a evolução do impacto financeiro das renúncias de receita ao longo dos últimos 5 exercícios, em valores reais.

O impacto financeiro das renúncias de receita em 2015 somou R$ 1,58 bilhão, 29% superior ao apresentado em 2014. Tal incremento se explica de maneira diversa de acordo com os tributos.

Quanto ao ISS, houve melhoria na apuração por parte da SMF, com identificação de renúncias já concedidas e não demonstradas anteriormente, não se tratando, portanto, de um aumento efetivo do montante das renúncias.

Em relação ao IPTU, houve incremento das remissões concedidas em virtude do Projeto Atualiza, que utiliza imagens georreferenciadas para atualização de informações do cadastro de imóveis, tais como área construída, tipologia e idade.

O significativo incremento do impacto financeiro das renúncias nos exercícios apresentados reflete, além do aumento nas políticas de incentivos realizadas pela Prefeitura, o esforço da SMF no controle e identificação das renúncias de receitas concedidas para atendimento às constantes solicitações deste Tribunal de Contas ao longo dos últimos anos.

O quadro abaixo apresenta uma análise das renúncias fiscais como percentual das arrecadações da Receita Tributária no exercício de 2015.

R$ mil

Tributos	Arrecadação 2015	Renúncia Fiscal Valor	%
ISS	5.728.849	827.549	14,45%
IPTU/TCDL	2.343.588	681.382	29,07%
ITBI	667.093	69.765	10,46%
Demais Tributos	859.259	-	0,00%
Total	**9.598.789**	**1.578.695**	**16,45%**

Fonte: FINCON e SMF

A renúncia de receitas alcançou R$ 1,58 bilhão no exercício de 2015, correspondente a 16,45% da arrecadação das receitas tributárias, que totalizaram R$ 9,60 bilhões. A rubrica que exige cautela e atenção por parte do Poder Executivo é o **IPTU/TCDL**, uma vez que sua **renúncia fiscal** corresponde a **29,07%** das receitas arrecadadas.

Importante ressaltar que uma das principais renúncias de receita de IPTU envolve contribuintes cujo total **do lançamento tributário está abaixo de 30 UFIR**, sendo o grande volume resultado da desatualização da planta de valores e do incremento do desconto relativo ao fator idade do imóvel que, a cada ano, faz este número subir.

II.5.3.1 – INCENTIVO FISCAL – PROGRAMA DE APOIO A ALUNOS

A Lei n.º3.468/2002, regulamentada pelo Decreto nº 22.663/2003, instituiu o Programa de Apoio aos Alunos da Rede Municipal de Ensino, para continuidade dos estudos de ensino médio em escolas particulares credenciadas.

Destacamos que os valores relativos a este incentivo fiscal não são relevantes, conforme apurado na Inspeção realizada pela CAD em Julho de 2015, mas foi constatado que o Município do Rio de Janeiro não possui mecanismos que permitam a avaliação dos resultados do Programa, nem possui estudos dos impactos socioeconômicos decorrentes deste incentivo.

É recomendável que sejam elaboradas normas que permitam à Prefeitura mensurar o retorno socioeconômico das renúncias tributárias junto à população, por meio da criação oficial de mecanismos de estudo, avaliação,

implementação e acompanhamento dos incentivos, por área de fomento, de forma a viabilizar a análise da efetividade, por meio de instrumentos gerenciais institucionalizados, com ampla divulgação, a fim de colaborar com a transparência e com o controle social da coisa pública.

II.6 - DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA

No quadro abaixo, as despesas correntes representaram o maior volume de gastos no governo, com destaque para os gastos com pessoal e encargos sociais (47,55% do total das despesas empenhadas) e para as outras despesas correntes (29,63% do total das despesas empenhadas).

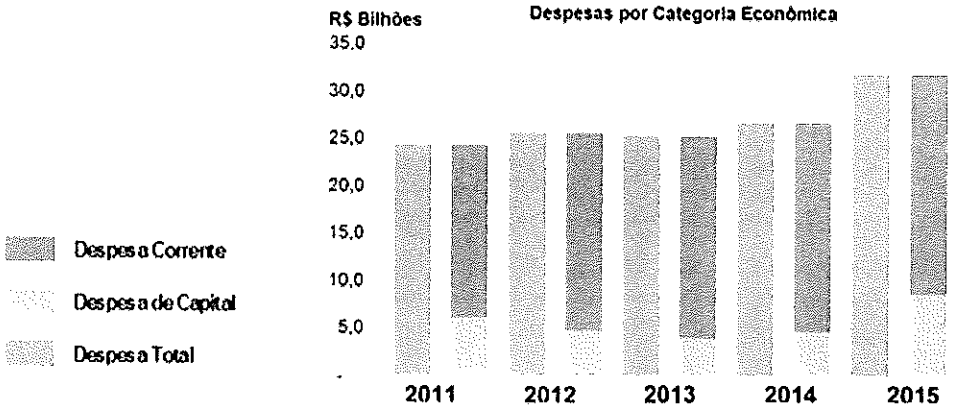
Enquanto que nas despesas de capital o valor atingido foi de R$ 5,74 bilhões, representando 21,03% do total das despesas empenhadas.

R$ mil

	Dotação Inicial	Dotação Final	Despesa Empenhada	Composição Emp. %
Despesa Total				
Despesas Correntes	**23.117.759**	**23.191.903**	**21.554.104**	**78,97%**
Pessoal e Encargos Sociais	13.773.767	13.496.097	12.977.537	47,55%
Outras Despesas Correntes	8.506.233	9.203.206	8.085.704	29,63%
Juros e Encargos da Dívida	837.759	492.600	490.863	1,80%
Despesas de Capital	**7.026.670**	**8.626.854**	**5.738.493**	**21,03%**
Investimentos	6.327.830	8.021.615	5.180.855	18,98%
Amortização da Dívida	495.218	299.508	296.720	1,09%
Inversões Financeiras	203.622	305.731	260.918	0,96%
Reserva de Contingência	**45.000**	64.409,81	-	-
TOTAL	30.189.429	31.883.167	27.292.597	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2015

No gráfico a seguir, destaca-se o crescimento apresentado pela Despesa Total ao longo dos últimos 5 exercícios. Em termos de categoria econômica, quando comparadas com os valores verificados em 2014 atualizados pelo IPCA-E, as despesas Correntes tiveram redução de 2,31% e as de Capital apresentaram crescimento real de 23,53%.



II.6.1 - DESPESAS CORRENTES

No quadro e gráfico a seguir, observa-se que as Despesas Correntes de 2015 apresentaram um índice de 60,21% do total referentes a Despesas com Pessoal e Encargos Sociais (contra 58,35% em 2014) e 37,51% são relativos a Outras Despesas Correntes, (contra 38,49% em 2014).

R$ mil

Despesa Empenhada	2014 IPCA-E	%	2015	%
Despesas Correntes				
Pessoal e Encargos Sociais	12.873.944	58,35%	12.977.537	60,21%
Outras Despesas Correntes	8.492.351	38,49%	8.085.704	37,51%
Juros e Encargos da Dívida	698.569	3,17%	490.863	2,28%
TOTAL	22.064.864	100,00%	21.554.104	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2015

II.6.2 - DESPESAS DE CAPITAL

Em termos percentuais, as Despesas de Capital em 2015 ficaram distribuídas conforme quadro e gráfico a seguir, nos quais pode-se destacar que 90,28% do total se referem a Investimentos (contra 84,75% em 2014) e que 5,17% são referentes a Amortização da Dívida (contra 8,87% em 2014).

R$ mil

Despesa Empenhada	2014 IPCA-E	%	2015	%
Despesas de Capital				
Investimentos	3.937.116	84,75%	5.180.855	90,28%
Amortização da Dívida	412.216	8,87%	296.720	5,17%
Inversões Financeiras	296.218	6,38%	260.918	4,55%
TOTAL	4.645.550	100,00%	5.738.493	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2015

Em paralelo, demonstra-se no quadro a seguir, uma variação de 23,53% de 2014 para 2015 nas Despesas de Capital, decorrente do aumento de 31,59% em Investimentos.

R$ mil

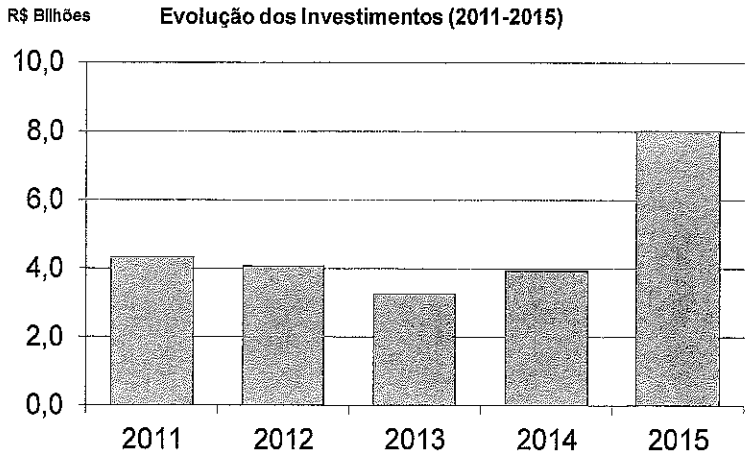
Despesa Empenhada	2014 IPCA-E	2015	Var.%
Despesas de Capital			
Investimentos	3.937.116	5.180.855	31,59%
Amortização da Dívida	412.216	296.720	-28,02%
Inversões Financeiras	296.218	260.918	-11,92%
TOTAL	4.645.550	5.738.493	23,53%

Fonte: Contas de Governo 2015

II.6.2.1 - INVESTIMENTOS

No gráfico apresentado às fls. 582, temos a evolução do investimento no Município do Rio de Janeiro no período de 2011 a 2015, lembrando que os valores de 2015 foram mantidos fixos e os dos anos anteriores, atualizados com base no IPCA-E médio do período.

Todo investimento realizado em 2015 está discriminado por Fonte de Recurso, demonstrando que parte da despesa, cerca de 49,91% do total empenhado, foi efetuada com os recursos de terceiros (31,33% através de operações de créditos e 18,58% oriundos de Convênios), conforme detalhado no quadro abaixo.

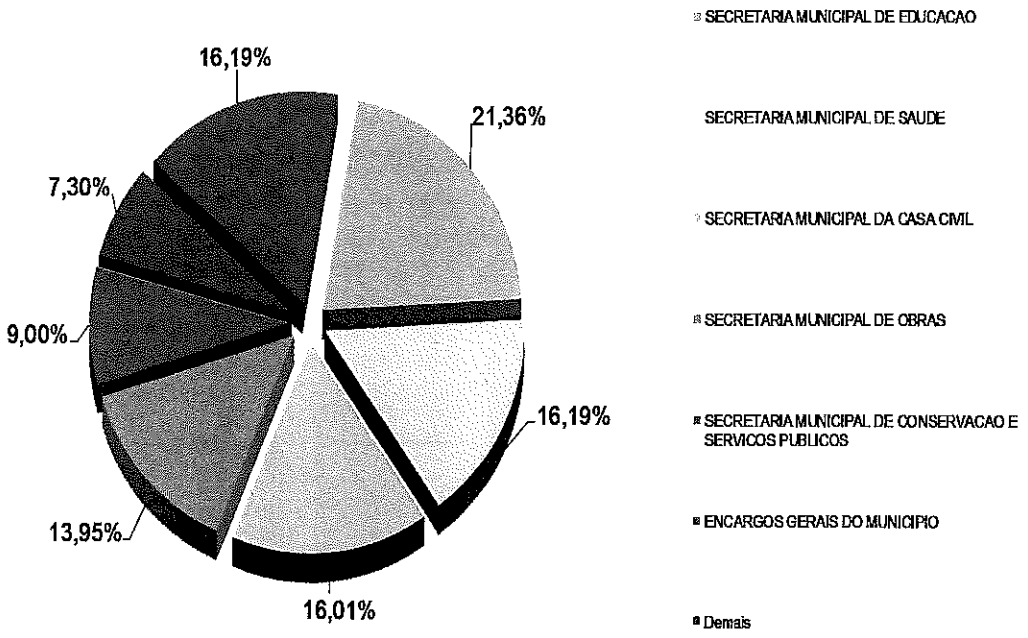


No quadro de fls. 583, a composição das Despesas de Capital, que totalizou R$ 5.180 bilhões, é demonstrada por elementos cujo principal fator está no "Obras e Instalações", no montante R$ 4.645 bilhões, que representa 89,6% da despesa.

II.7 - DESPESAS POR ÓRGÃOS DE GOVERNO

A despesa do Governo Municipal foi desmembrada da seguinte forma:

Despesas Totais por Órgãos



Observa-se que as Secretarias Municipais de Educação, Saúde, da Casa Civil e de Obras executaram respectivamente 21,36%, 16,19%, 16,01 e 13,95%, alcançando 67,51% de toda a despesa empenhada pelo Município em 2015.

O quadro a seguir apresenta a execução orçamentária por Órgãos:

R$ mil

Órgão	Despesa Empenhada
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO	5.830.646
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE	4.418.358
SECRETARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL	4.368.994
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS	3.807.452
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONSERVACAO E SERVICOS PUBLICOS	2.457.333
ENCARGOS GERAIS DO MUNICIPIO	1.991.149
SECRETARIA ESPECIAL DE CONCESSÕES E PARCERIA PÚBLICO PRIVADAS	868.786
CAMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO	513.367
SECRETARIA MUNICIPAL DE ORDEM PUBLICA	488.245
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	361.626
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITACAO	349.220
SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES	276.833
SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA	255.236
SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	211.940
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO	210.425
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO	199.048
SECRETARIA ESPECIAL DE TURISMO	127.049
GABINETE DO PREFEITO	105.038
SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE	102.904
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO	62.880
SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER	52.761
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO	50.967
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRACAO	50.368
SECRETARIA ESPECIAL DE ENVELHECIMENTO SAUDAVEL E QUALIDADE DE VIDA	40.371
SECRETARIA ESPECIAL DE CIENCIA E TECNOLOGIA	24.855
SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIENCIA	17.733
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO	17.604
SECRETARIA ESPECIAL DE PROMOCAO E DEFESA DOS ANIMAIS	9.268
SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO E EMPREGO	9.107
SECRETARIA ESPECIAL DE POLITICAS PARA AS MULHERES	5.153
SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO SOLIDARIO	3.917
SECRETARIA ESPECIAL DE ABASTECIMENTO E SEGURANCA ALIMENTAR - SEAB	3.306
SECRETARIA EXTRAORDINARIA DE PROTECAO E DEFESA DO CONSUMIDOR	660
Total	**27.292.597**

Fonte: Contas de Governo 2015

A CAD, às fls. 586, destacou um quadro dos investimentos efetuados no exercício, contendo as Secretarias Municipais de Obras (SMO), de Educação (SME) e da Especial de Concessões e Parceria Pública Privadas (SECPAR), onde observa-se que essas secretarias foram responsáveis por 89% das despesas investidas pelo Município em 2015, sendo liquidadas 97% delas.

O total de investimento empenhado na SMO alcançou um índice de 70% (R$ 3,65 bilhões) do valor, tendo sido liquidado 98%. O Projeto

Infraestrutura Viária e de Obras de Artes Especiais - TRANSOLÍMPICA foi o que apresentou maior valor executado (R$ 1,03 bilhões).

A SME investiu R$ 580,75 milhões, principalmente na construção e reforma de escolas. No projeto "Construção de Escolas Cariocas de sete horas" foi investido um total de R$ 374,20 milhões, que representa 64% da despesa de investimento dessa Secretaria.

Com a desapropriação de imóveis e reformas no próprio município e a implantação do VLT do Centro, a Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público Privadas alcançou um montante empenhado de R$ 398,65 milhões.

II.8 - FUNÇÕES DE GOVERNO

Os recursos aplicados na Administração Pública, realizados através das Funções Governamentais, agregam o nível máximo de ações do Município do Rio de Janeiro no cumprimento de seus objetivos socioeconômicos.

Na demonstração de execução das Despesas por Função, prevista no art. 52, inciso II, alínea "c" da Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se sintetizado, no quadro abaixo, a dotação atualizada de cada Função e o total da Despesa Empenhada.

R$ mil

Função	2015		
	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Composição Emp. %
Educação	6.808.730	5.831.020	21,36%
Urbanismo	6.088.172	5.021.092	18,40%
Saúde	4.701.258	4.418.358	16,19%
Previdência Social	3.822.109	3.566.428	13,07%
Administração	2.835.858	2.486.120	9,11%
Encargos Especiais	1.332.005	1.059.455	3,88%
Assistência Social	879.333	835.358	3,06%
Saneamento	1.064.488	819.541	3,00%
Desporto e Lazer	1.214.758	761.800	2,79%
Legislativa	760.519	712.415	2,61%
Segurança Publica	480.951	469.138	1,72%
Habitação	739.323	349.220	1,28%
Transporte	298.553	276.833	1,01%
Cultura	259.852	237.727	0,87%
Comercio e Serviços	180.253	145.893	0,53%
Gestão Ambiental	151.500	123.449	0,45%
Judiciária	123.454	117.205	0,43%
Ciência e Tecnologia	23.281	23.062	0,08%
Direitos da Cidadania	25.033	19.866	0,07%
Industria	15.003	9.509	0,03%
Trabalho	14.323	9.107	0,03%
Reserva de Contingência	64.410	-	-
Total Geral	**31.883.167**	**27.292.597**	**100,00%**

Fonte: Contas de Governo 2015

Quanto aos gráficos apresentados às fls. 588/589, há um comparativo na evolução das funções do Governo, abrangendo o período de 2011 a 2015, ressaltando que os dados foram corrigidos pelo IPCA-E médio do período, mantendo-se o valor de 2015 constante.

Nesses gráficos, foram destacadas as funções da educação, urbanismo, saúde, previdência social, administração, encargos especiais, assistência social e saneamento, onde foi realizado um comparativo na despesa entre 2014 e 2015, conforme fls. 589 a 591.

II.9 - LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2015 - ANEXO V

Trata-se do quadro que demonstra o orçamento de investimento das empresas estatais segundo a origem de recursos.

De acordo com o artigo 16 da Lei Municipal nº 5.782/2014 (Lei das Diretrizes Orçamentárias/2015), esse quadro deve contemplar as empresas estatais em que o Município detenha a maioria do Capital Social com direito a voto, como orienta o inciso II do §5º do artigo 165 da Constituição Federal. Registre, portanto, que o dispositivo **não excetua** as estatais cujos recursos para pagamento com despesas de pessoal ou com custeio em geral não são pagos pelo Tesouro Municipal (estatais não dependentes).

Desta feita, constata a CAD que deveria o Município do Rio de Janeiro evidenciar no referido quadro a CDURP, pois o mesmo detém a maioria do Capital Social com direito a voto.

II.10 - DESPESAS POR FONTES DE RECURSOS

A classificação orçamentária por Fontes de Recursos tem como objetivo identificar as origens do financiamento dos Gastos Públicos, como mecanismo integrador entre a Receita e a Despesa, que exerce duplo papel no processo orçamentário.

Para a Receita Orçamentária, o código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos que estão sendo utilizados. Essa destinação pode ser classificada como vinculada ou ordinária.

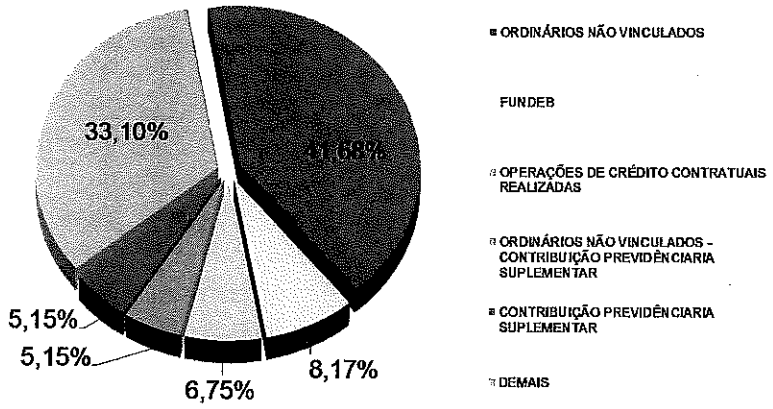
O quadro abaixo apresenta as despesas empenhadas no exercício de 2015, por Fonte de Recursos.

FONTE DE RECURSOS - DESPESA EMPENHADA	R$ mil
ORDINÁRIOS NÃO VINCULADOS	11.374.904
FUNDEB	2.230.440
OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATUAIS REALIZADAS	1.842.541
ORDINÁRIOS NÃO VINCULADOS - CONTRIBUIÇÃO PREVIDÊNCIARIA SUPLEMENTAR	1.405.952
CONTRIBUIÇÃO PREVIDÊNCIARIA SUPLEMENTAR	1.405.805
CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA	1.380.777
RECEITA PRÓPRIA DE AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS	1.243.647
ATENÇÃO DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE AMBULATORIAL E HOSPITALAR	982.778
CONVÊNIOS REALIZADOS	975.320
ORDINÁRIOS NÃO VINCULADOS - CONTRIBUIÇÃO PREVIDÊNCIARIA PATRONAL	804.699
ORDINÁRIOS NÃO VINCULADOS - CONTRAPARTIDA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	718.236
SALÁRIO EDUCAÇÃO	634.877
COSIP	339.624
ATENÇÃO BÁSICA	334.538
ROYALTIES DO PETRÓLEO	292.523
FUNDO DE ASSISTÊNCIA A SAÚDE DO SERVIDOR	209.519
MULTAS POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO TRÂNSITO	189.274
CONTRAPARTIDA - REGULARIZAÇÃO DE OBRAS	152.204
LICENCIAMENTO DE GRUPAMENTO DE EDIFICAÇÕES	101.960
OUTRAS	100.682
FECMRJ	97.096
TRANSFERÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL PARA MERENDA ESCOLAR	71.199
VIGILÂNCIA EM SAÚDE	58.340
RETORNO DE EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS A SERVIDORES	49.961
TRANSF. DO FUNDO NAC. E EST. DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	46.943
INCENTIVO A CULTURA	45.767
ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	45.684
CONVÊNIOS OUTRAS FONTES	45.381
HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS	28.609
INSPEÇÃO SANITÁRIA	27.625
CONTRAPARTIDA PEU DAS VARGENS E OUTRAS - LEI COMPLEMENTAR 104/2009	16.848
MULTAS POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DA SAÚDE	11.836
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - TRANSF. DO GOV. FED. PARA A EDUCAÇÃO	11.447
MULTAS POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO-AMBIENTE	5.452
ORDINÁRIOS NÃO VINCULADOS - CONTRAPARTIDA DE CONVÊNIOS	4.445
INVESTIMENTOS NA REDE DE SERVIÇOS DE SAÚDE	1.691
CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	1.277
DOAÇÕES	1.099
GESTÃO DO SUS	1.081
PROJOVEM URBANO - TRANSFERÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL PARA A EDUCAÇÃO	414
CONTRAPARTIDA DE CONVÊNIOS	79
ORDINÁRIOS NÃO VINCULADOS - FUNDO DE ASSISTÊNCIA A SAÚDE DO SERVIDOR.	22
TOTAL	27.292.597

Fonte: Contas de Governo 2015

No gráfico a seguir, observa-se que as Fontes Ordinárias Não Vinculadas, FUNDEB, Operações de Crédito Contratuais Realizadas, Ordinários Não Vinculados - Contribuição Previdenciária Suplementar (Código 165) e Contribuição Previdenciária Suplementar (Código 265), foram responsáveis por 66,90% das despesas empenhadas pelo Município em 2015.

Já na Fonte dos Recursos Ordinários Não Vinculados - Contribuição Previdenciária Suplementar (Fonte 165), se refere às despesas de diversos órgãos municipais com o recolhimento da contribuição suplementar, que é vertida para o Fundo de Previdência, enquanto que a Fonte de Contribuição Previdenciária Suplementar (Fonte 265), representa as despesas do Fundo de Previdência com seus beneficiários, ou seja, o uso de recursos oriundos dos demais Órgãos Municipais.

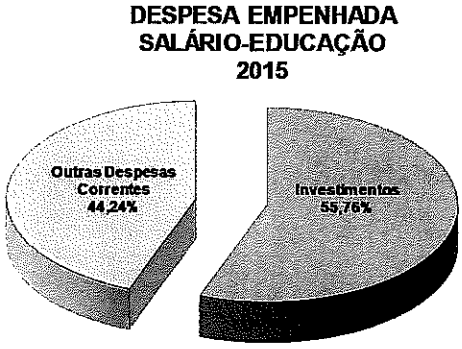


II.10.1 - SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O município empenhou nas fontes do Salário-Educação o valor de R$ 634,88 milhões, distribuídos em Investimentos, o valor de R$ 354,02 milhões, e em Outras Despesas Correntes, o valor de R$ 280,86 milhões. Observa-se que a CAD não identifica empenho no grupo de despesa de Pessoal e Encargos Sociais, conforme preceitua o art. 7º da Lei Federal nº 9.766/98.

O valor empenhado para essa despesa teve como financiamento a arrecadação do exercício no montante de R$ 422,24 milhões (66,51%), somado com o superávit de exercício anterior do valor de R$ 212,64 milhões (33,49%).

O gráfico a seguir apresenta a composição percentual na fonte Salário-Educação por grupo da Natureza da Despesa, no exercício de 2015:



II.10.2 - MULTAS DE TRÂNSITO

Na fonte de recursos das Multas de Trânsito, o município empenhou no exercício de 2015 o valor de R$ 189,27 milhões, sendo aplicado integralmente no grupo Outras Despesas Correntes, conforme demonstrado a seguir:

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	R$ mil
Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro	172.278
Recursos sob a Supervisão da Secretaria Municipal de Transportes	16.996
TOTAL	189.274

Fonte: Contas de Governo 2015

II.10.2.1 - CAMPANHAS EDUCATIVAS DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES

O Poder Executivo é obrigado a aplicar o percentual mínimo de quinze por cento do valor arrecadado das multas de trânsito em Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes, conforme definido na Lei Municipal nº 4.644, de 26 de setembro de 2007.

O quadro a seguir evidencia que o valor empenhado na Campanha teve um montante de R$ 23,72 milhões, que representa um percentual de 12,98% com relação à arrecadação da fonte de multa de trânsito no valor de R$ 182,76 milhões, contrariando a Lei Municipal.

Esse fato já havia sido constatado também nos exercícios de 2013 e 2014.

	R$ mil
A) Arrecadação de Multas de Trânsito	**182.871**
B) Deduções	**(107)**
C) Arrecadação Líquida (A-B)	**182.764**
D) Despesa na Atividade 4067	**23.717**
E) Percentual utilizado (D/C)	**12,98%**

Fonte: FINCON

II.10.2.2 - ATRASO NO PAGAMENTO DE FATURAS

Na Inspeção realizada em 2016, no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes, foi identificado que em 2015 a Secretaria usou recursos provenientes das multas de trânsito em pagamentos de penalidades pelo atraso na quitação de faturas no montante de R$ 100 mil, sendo que essa despesa não é custeável com esses recursos.

II.11 - PROJETOS, ATIVIDADES E OPERAÇÕES ESPECIAIS

Os projetos, atividades e operações especiais realizados de maior incidência monetária foram:

PROJETO/ATIVIDADE/OPERAÇÃO ESPECIAL	R$ mil
SERVIDORES INATIVOS DA REDE DE ENSINO	1.820.158
GASTOS COM PESSOAL - OBRIGACOES PATRONAIS E OUTROS BENEFICIOS - EDUCACAO	1.471.334
PESSOAL DAS UNIDADES ESCOLARES - ENSINO FUNDAMENTAL	1.316.370
INFRAESTRUTURA VIARIA E DE OBRAS DE ARTES ESPECIAIS - TRANSOLIMPICA	1.030.845
PROVISAO DE GASTOS COM PESSOAL - SAUDE	991.445
PROVISAO DE GASTOS COM PESSOAL - ADM. INDIRETA - MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	892.591
MANUTENCAO DO CUSTEIO DA REDE DE ATENCAO PRIMARIA A SAUDE	892.185
PROJETOS E OBRAS - PARQUE OLIMPICO	709.039
GASTOS COM PESSOAL - OBRIGACOES PATRONAIS E OUTROS BENEFICIOS	677.150
SERVIDORES INATIVOS DA ADMINISTRACAO DIRETA	627.475
BENEFICIOS A DEPENDENTES	543.730
MANUTENCAO DO CUSTEIO DA REDE HOSPITALAR	542.531
PESSOAL DE APOIO DAS UNIDADES ESCOLARES	539.616
PROCESSAMENTO LEGISLATIVO	513.226
PROVISAO DE GASTOS COM PESSOAL - GESTAO E FINANCAS PUBLICAS	430.207
URBANIZACAO E REVITALIZACAO EM ESPACOS PUBLICOS	428.546
MANUTENCAO E REVITALIZACAO DAS UNIDADES DA REDE DE ENSINO	418.875
PROVISAO DE GASTOS COM PESSOAL - ADM. INDIRETA - ORDEM PUBLICA E CONSERVACAO	412.713
IMPLANTACAO DO BRT TRANSBRASIL	410.124
GASTOS COM PESSOAL - OBRIGACOES PATRONAIS E OUTROS BENEFICIOS - SAUDE	382.706
CONSTRUCAO DE ESCOLAS CARIOCAS DE SETE HORAS	374.195
SERVIDORES INATIVOS DA REDE DE SAUDE	318.314
Demais	11.549.222
TOTAIS	**27.292.597**

Fontes: Contas de Governo 2015

A CAD observa que as ações com maior incidência monetária referem-se em geral a despesas com educação, saúde, investimentos (obras), previdência social e pessoal.

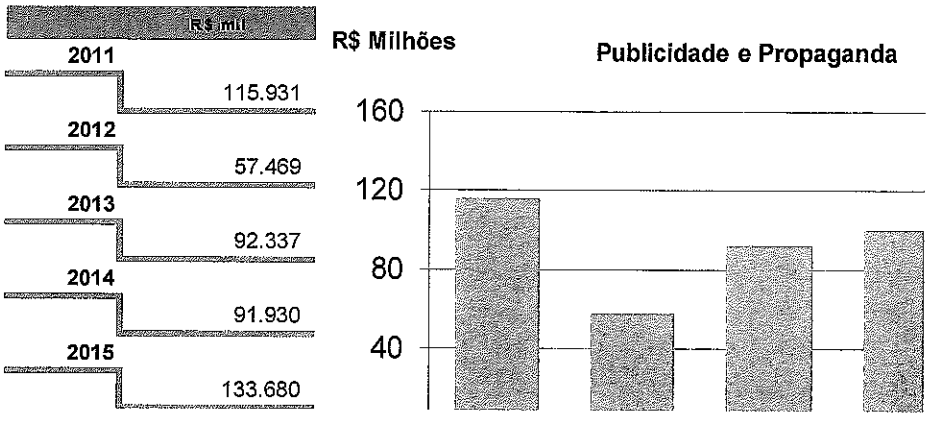
II.11.1 - MERENDA ESCOLAR

O Município aplicou R$ 137,80 milhões no exercício em Merenda Escolar, sendo fonte de financiamento dessa despesa o Salário-Educação, Convênios e transferências do Governo Federal, conforme observa-se no quadro às fls. 600.

II.11.2 - PUBLICIDADE, PROPAGANDA E COMUNICAÇÃO SOCIAL

O montante da despesa alcançou R$ 133,68 milhões, superior ao valor aplicado em 2014 em 45,42% (R$ 91,93 milhões), conforme o quadro de fls. 601.

Constata-se ainda que a Prefeitura firmou Contrato de Publicidade para atender toda a Administração Direta e Indireta.



II.11.3 - DESPESAS DAS EMENDAS LEGISLATIVAS

O quadro, às fls. 602, apresenta as ações decorrentes de Emendas Legislativas apresentadas pelos Senhores Vereadores da Câmara Municipal do Rio de Janeiro e incluídas na Lei Orçamentária de 2015.

Todas as 72 Emendas Legislativas tiveram sua dotação cancelada integralmente em 2015, confirmando uma prática recorrente do Município.

II.11.4 - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A participação popular na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária deve seguir os ditames da Lei nº 3.189/01, que dispõe sobre a participação da comunidade no processo de elaboração, definição e acompanhamento da execução do PPA, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

O quadro, às fls. 603, apresenta os projetos selecionados mediante participação popular, e a respectiva execução, no exercício de 2015, que constam do subitem 4.6 da Prestação de Contas.

II.12 - BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO

O quadro, às fls. 604, apresenta o Balanço Patrimonial Consolidado do Município do Rio de Janeiro.

A Consolidação das Contas Públicas está prevista no parágrafo único do art. 110 da Lei Federal nº 4.320/64 e no Inciso III do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Cabe ressaltar que desde o exercício de 2014 o Município utiliza o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP, necessário para a consolidação das contas públicas nacionais, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Procederemos uma análise vertical do Balanço Consolidado, das contas ou grupos de contas mais significativos.

Observa-se que os grupos Passivo Circulante e Passivo Não Circulante representam 53,03% do Total (Passivo + PL) e que 17,30% das obrigações do Município, ou seja, R$ 4,77 bilhões, têm vencimento no Curto Prazo (próximos 12 meses).

O Município apresentou um índice de Liquidez Imediata (Caixa e Equivalentes/Passivo Circulante) de 0,78 (era 1,06 em 2014), demonstrando

que o Caixa e Equivalentes de Caixa, na data-base de 31/12/2015, não são suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo.

O Índice de Liquidez Corrente (Ativo Circulante / Passivo Circulante) é de 1,25 (era 1,77 em 2014), demonstrando que o Município possui R$ 1,25 de recursos a curto prazo para pagar cada real de compromissos de curto prazo.

O Índice de Liquidez Geral (Ativo Circulante + Ativo Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Não Circulante) é de 1,48 (era 1,76 em 2014), isto representa que o Município dispõe de R$ 1,48 para honrar cada real de exigibilidades constantes do Passivo.

Na análise horizontal do Balanço Consolidado, observa-se uma redução de R$ 925,74 milhões (19,90%) do saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa.

Além do mais, verifica-se um acréscimo de R$ 4,22 bilhões (80,89%) no Imobilizado, face ao aumento do saldo da conta Execução de Obras e Projetos.

II.12.1 - ATIVO CIRCULANTE

O grupo do Ativo Circulante é composto pelo conjunto Caixa e Equivalentes e pelos Bens e Direitos realizáveis em até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Ao realizar a análise vertical, constata-se que 62,21% do Ativo Circulante são representados por Caixa e Equivalentes de Caixa, incluído o montante de R$ 241,95 milhões (que representa 6,50%) que está vinculado ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS.

Em Investimentos Temporários, total de R$ 31,74 milhões, estão registradas as aplicações em segmento de Renda Fixa (R$ 22,21 milhões) e no Mercado de Ações (R$ 9,53 milhões), ambas vinculadas ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS.

II.12.2 - ATIVO NÃO CIRCULANTE

No grupo Ativo Não Circulante são apresentados o conjunto de Bens e Direitos realizáveis após doze meses da data das demonstrações contábeis.

O valor mais significativo se refere aos Créditos de Longo Prazo, que registra a soma da Dívida Ativa Tributária e Empréstimos e Financiamentos Concedidos, representando 70,74% do Ativo Não Circulante.

A Dívida Ativa Tributária Líquida (deduzindo a Provisão para Perdas, no valor de R$ 6 bilhões) corresponde a 92% desse subgrupo, o que equivale a R$ 32,10 bilhões.

II.12.3 - PASSIVO CIRCULANTE

O Passivo Circulante é composto pelas Obrigações conhecidas e estimadas que tenham prazos de vencimentos estabelecidos ou esperados nos doze meses subsequentes a data das Demonstrações Contábeis.

O valor mais significativo do grupo se refere aos Fornecedores e Contas a Pagar, representando 41,73% do saldo do grupo.

II.12.4 - PASSIVO NÃO CIRCULANTE

O Passivo Não Circulante apresenta as obrigações exigíveis após doze meses da data da apresentação das Demonstrações Contábeis.

Constata-se que os valores mais expressivos referem-se aos Empréstimos e Financiamentos no valor de R$ 15,79 bilhões (69,21% do grupo) e Provisões a Longo Prazo (25,55%).

Do montante registrado em Provisões a Longo Prazo, o valor de R$ 5,16 bilhões (88,50% do grupo) refere-se ao passivo atuarial do FUNPREVI.

II.12.5 - PATRIMÔNIO LÍQUIDO

O Patrimônio Líquido compreende o valor residual dos ativos depois de deduzidos todos os passivos.

O valor mais significativo do grupo se refere aos Resultados Acumulados, representando 98,87% do saldo do Patrimônio Líquido.

II.12.6 - CONTABILIZAÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS

Com a implantação do novo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, a contabilidade pública passou a ter um enfoque patrimonial, registrando os fatos contábeis pelo regime de competência. Portanto, os Restos a Pagar Não Processados - RPN, não podem mais figurar como obrigação no Balanço Patrimonial do Município. A exceção são os empenhos cujo fato gerador da despesa ocorre independentemente da efetiva liquidação do crédito orçamentário, ocorrendo, portanto, a necessidade de se registrar a obrigação no Passivo Circulante do ente.

O montante inscrito em RPN foi de R$ 490 milhões, valor esse que impactou consideravelmente a situação patrimonial do Município apresentada em suas Demonstrações Contábeis.

Em inspeção realizada pela CAD em março de 2016, foram analisados alguns Relatórios de Acompanhamento de Liquidação referentes ao primeiro quadrimestre de 2016 e a equipe constatou empenhos inscritos em RPN em 2015 com indicação de fato gerador posterior a 31/12/2015, não justificando, portanto, o reconhecimento dos seus efeitos patrimoniais no exercício objeto da presente Prestação de Contas.

Assim, conclui-se 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.

III - AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES

A CAD, no quadro às fls. 613, relaciona os principais componentes orçamentários e patrimoniais das Autarquias em 31/12/2015, sendo que no

PREVIRIO, estão inclusos, de forma Consolidada, as informações relativas ao Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro - FUNPREVI e ao Fundo de Assistência à Saúde do Servidos – FASS, constatando-se no PREVIRIO um Patrimônio Líquido Descoberto em R$ 3 bilhões.

No PREVIRIO, em 2015, houve uma redução do saldo patrimonial de R$ 2,50 bilhões em relação ao exercício de 2014, a qual compreende-se pelo déficit de R$ 649,13 milhões, apurado no exercício, e, também, pelo ajuste relativo a exercícios anteriores, por retificação de erro, negativo em R$ 1,86 bilhão. Dessa forma, o patrimônio da Autarquia, que em 2014 era negativo em R$ 558,63 milhões, tornou-se negativo em R$ 3,06 bilhões no exercício de 2015.

Nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, às fls. 614, encontram-se discriminados os déficits da FUNPREVI (R$ 506,74 milhões), FASS (R$ 22,61 milhões) e do PREVIRIO (R$ 119,79 milhões).

Do ponto de vista orçamentário, o FUNPREVI e o FASS apresentaram, respectivamente, déficits nos valores de R$ 486,52 milhões e de R$ 2,84 milhões, sendo essa diferença resultado das variações decorrentes de eventos extraorçamentários, como também dos diferentes momentos dos registros contábeis de receitas e despesas.

O fator determinante da diferença no FUNPREVI está nos resultados orçamentário e patrimonial da Desvalorização e Perdas com Ativos, que foram afetados negativamente no valor de R$ 65,35 milhões; e Outras Variações Patrimoniais Aumentativas, positivamente no valor de R$ 129,45 milhões no resultado patrimonial.

No caso do FASS, a diferença deve-se principalmente em razão da alteração de critério de reconhecimento de receita, que gerou o Ajuste de Exercícios Anteriores, no valor de R$ 6,16 milhões.

A CAD, ao descrever os efeitos do FUNPREVI e do FASS no patrimônio das Autarquias, relata, ainda, que o PREVIRIO apresentou déficit orçamentário de R$ 125,74 milhões, bem como um déficit patrimonial de R$ 119,79 milhões.

Por fim, em termos orçamentários, as Autarquias e Fundações obtiveram no exercício de 2015 uma receita própria no total de R$ 3,40

bilhões e uma despesa empenhada total de R$ 5,25 bilhões, o que acarretou um déficit de execução orçamentário total de R$ 1,85 bilhão.

E, em termos patrimoniais, as Autarquias e Fundações apresentaram em seus Balanços Patrimoniais, no final do exercício de 2015, um Ativo Total de R$ 4,03 bilhões e um Passivo Total de R$ 6.20 bilhões, acarretando uma situação líquida patrimonial negativa de R$ 2,17 bilhões.

Esses valores estão elucidados, separadamente, por órgãos conforme um breve resumo às fls. 614 a 619. No entanto, destaco alguns pontos relevantes nas seguintes Instituições:

III.1 - RIOZOO

A CAD, às fls. 617, constata que nas Notas Explicativas da RIOZOO houve insuficiência de dotação orçamentária, onde não foi quitada em 2015 a dívida de R$ 294 mil com a CEDAE, referente a Assunção de Dívida entre Prefeitura, CEDAE e Governo do Estado, que contempla débitos de contas de consumo de água dos órgãos e entidades municipais.

A RIOZOO contabilizou negativamente no seu patrimônio, como ajuste de exercícios anteriores, o valor total de R$ 1,55 milhão, cabendo destacar a baixa de R$ 2,09 milhões em estoques.

Esse ajuste, somado ao resultado também deficitário apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais, no valor de R$ 1,15 milhão, reduziu o patrimônio da Fundação em R$ 2,70 milhões. Desta forma, a Fundação encerrou o exercício de 2015 com o patrimônio líquido de R$ 1,08 milhão, contra R$ 3,78 milhões em 2014.

III.2 - CIDADE DAS ARTES

A Fundação Cidade das Artes é uma fundação de direito privado, criada como Fundação Rio pela Lei Municipal nº 452, de 28 de novembro de 1983, transformada pelo Decreto nº 26.210, de 07 de fevereiro de 2006, em Subsecretaria de Arte e Cultura e restabelecida como Cidade das Artes, pelo Decreto nº 36.564, de 04 de dezembro de 2012.

O Resultado orçamentário foi deficitário em R$ 18 milhões, considerando que o órgão obteve receitas que totalizaram R$ 3 milhões e uma despesa superior a R$ 21 milhões.

O seu patrimônio, no exercício, reduziu em R$ 645 mil, em razão do resultado deficitário de R$ 696 mil, compensado pelo ajuste de exercícios anteriores, positivo em R$ 51 mil.

IV - FUNDOS ESPECIAIS

No Exercício de 2015, o Município do Rio de Janeiro possuía 21 fundos especiais, sendo que o Fundo Especial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro - FECMRJ, criado pela Lei nº 5.131, de 17/12/2009 e vinculado ao Poder Legislativo, não teve seus demonstrativos contábeis publicados.

Os fundos mais importantes, por volume de recursos alocados, são:

- Fundo Municipal de Saúde - FMS;
- Fundo de Previdência do Município do Rio de Janeiro - FUNPREVI;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB.

Os três são responsáveis por 90,62% (R$ 10,12 bilhões) das despesas orçamentárias empenhadas.

GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

R$ Mil

	Receitas Orçamentárias Arrecadadas	Despesas Orçamentárias Empenhadas	Resultados Orçamentários	Patrimônio Líquido
Fundo Municipal de Saúde- FMS	1.437.131	4.371.156	(2.934.026)	159.699
Fundo de Previdência do Município do Rio de Janeiro - FUNPREVI	3.036.361	3.522.883	(486.521)	(3.828.898)
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação - FUNDEB	2.209.197	2.230.440	(21.243)	25.086
Fundo Especial de Iluminação Pública - FEIP	258.597	339.624	(81.026)	1.526
Fundo Municipal de Habitação - FMH	149.549	300.411	(150.861)	(408)
Fundo de Assistência a Sáude do Servidor - FASS	206.677	209.519	(2.842)	(4.375)
Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS	54.967	127.278	(72.310)	25.116
Fundo Orçamentário Especial da PGM - FOE/PGM	55.886	28.609	27.278	185.888
Fundo Municipal de Proteção e defesa do Consumidor - FUMDC	8.737	18.080	(9.343)	8.041
Fundo de Conservação Ambiental - FCA	16.132	14.476	1.656	20.626
Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMADCA	2.429	4.268	(1.839)	7.862
Fundo Municipal de Habitação do Interesse social - FMHIS	635	2.227	(1.593)	6.740
Fundo Municipal do Esporte Olímpico - FMEO	-	2.110	(2.110)	-
Fundo Municipal do Idoso - FMI	1.868	1.099	769	3.011
Fundo do desenvolvimento Econômico e Trabalho do MRJ - FUNDET	38	-	38	10.676
Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU	20	-	20	-
Fundo Municipal Antidrogas - FMAD	13	-	13	113
Fundo Especial Projeto tiradentes - FEPT	154	-	154	754
Fundo Municipal de Amparo à Pesquisa do Município do Rio - FMAP	-	-	-	-
Fundo Municipal de Conservação do Patrimônio Cultural - FMCPC	-	-	-	-
TOTAL	7.438.393	11.172.181	(3.733.788)	(3.378.542)

Fonte: Contas de Governo 2015

De uma forma consolidada, os fundos especiais arrecadaram receitas orçamentárias que totalizaram R$ 7,4 bilhões e realizaram despesas orçamentárias no montante de R$ 11,17 bilhões, gerando um resultado orçamentário deficitário de R$ 3,73 bilhões.

O total repassado pelo Tesouro Municipal aos Fundos Especiais em 2015 foi de R$ 3,16 bilhões, distribuídos da seguinte forma:

R$ Mil

	Repasses
FMS	2.907.944
FMH	174.237
FMAS	68.036
FCA	4.488
FMEO	1.953
FMHIS	414
FEIP	168
TOTAL	3.157.241

Fonte: Contas de Governo 2015

Analisando a Gestão Orçamentária, destacam-se os seguintes aspectos:

- Onze fundos especiais apresentaram déficit orçamentário, destacando-se o Fundo Municipal de Saúde - FMS, com déficit de R$ 2,93 bilhões, equivalente a 204,16% de suas receitas orçamentárias arrecadadas; em contrapartida, o maior superávit foi verificado no Fundo Orçamentário Especial da PGM - FOE/PGM, no valor de R$ 27 milhões, correspondente a 48,81% de suas receitas;

- O Fundo Municipal de Amparo à Pesquisa - FMAP e o Fundo Municipal de Conservação do Patrimônio Cultural - FMCPC tiveram previsão de repasses e fixação de despesas nos valores de R$ 2 mil e R$ 3 milhões, respectivamente, todavia ambos não apresentaram execução orçamentária;

- Os Fundos do Desenvolvimento Econômico e Trabalho - FUNDET, de Desenvolvimento Urbano - FMDU, Antidrogas - FMAD e o Projetos Tiradentes - FEPT obtiveram arrecadação de receitas, sem realização de despesas;

- O Fundo de Previdência do Município do Rio de Janeiro - FUNPREVI, apresentou patrimônio líquido negativo de R$ 3,83 bilhões, principalmente em decorrência das Provisões Matemáticas Previdenciárias, demonstradas no Passivo Não Circulante, que montam o valor de R$ 5,16 bilhões;

- Além do FUNPREVI, mais dois fundos apresentaram Patrimônio Líquido negativo: o Fundo de Assistência a Saúde do Servidor - FASS e o Fundo Municipal de Habitação - FMH, com valores de R$ 4,37 milhões e R$ 408 mil, respectivamente;

- O Fundo Orçamentário Especial da PGM - FOE/PGM e o Fundo Municipal de Saúde - FMS apresentaram os maiores valores de Patrimônio Líquido - R$ 186 milhões e R$ 160 milhões, respectivamente.

Emerge na tabela abaixo o montante das despesas orçamentárias executadas, comparativamente à dotação final autorizada, em valores e em percentuais:

R$ Mil

	Dotação Atualizada (A)	Despesa Empenhada (B)	(B-A)	% (B/A)
FMEO	2.110	2.110	-	100,00%
FASS	210.577	209.519	1.057	99,50%
FEIP	341.752	339.624	2.128	99,38%
FUNPREVI	3.726.526	3.522.883	203.643	94,54%
FMS	4.639.488	4.371.156	268.331	94,22%
FUNDEB	2.414.288	2.230.440	183.848	92,39%
FMAS	144.595	127.278	17.318	88,02%
FOE/PGM	32.639	28.609	4.030	87,65%
FUMDC	21.838	18.080	3.758	82,79%
FMHIS	3.692	2.227	1.464	60,34%
FCA	27.546	14.476	13.070	52,55%
FMADCA	8.309	4.268	4.041	51,36%
FMI	2.266	1.099	1.167	48,49%
FMH	686.775	300.411	386.364	43,74%
FUNDET	30	-	30	0,00%
FMDU	-	-	-	-
FMAD	12	-	12	0,00%
FEPT	96	-	96	0,00%
FMAP	2	-	2	0,00%
FMCPC	3.060	-	3.060	0,00%
TOTAL	12.265.599	11.172.181	1.093.419	91,09%

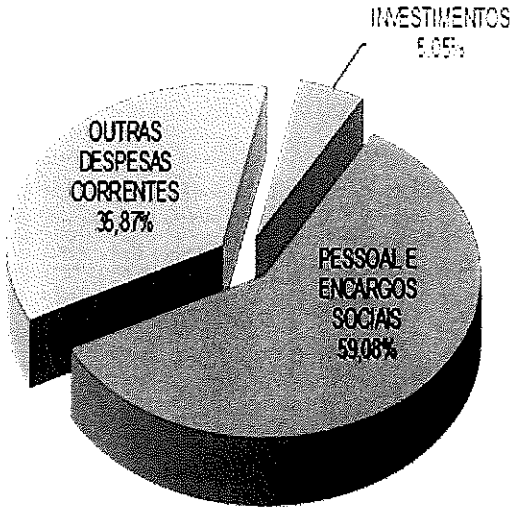
Fonte: Contas de Governo 2015

A destacar no quadro anterior, de forma consolidada, os seguintes pontos:

- Foi empenhado 91,09% da dotação autorizada. Os Fundos que apresentaram os menores percentuais de realização foram o Fundo Municipal de Habitação - FMH (43,74%) e o Fundo Municipal do Idoso - FMI (48,49%).

- Verificou-se uma economia orçamentária de R$ 1,09 bilhão em 2015, destacando-se o FMH e o FMS, com R$ 386 milhões e R$ 268 milhões, respectivamente.

O gráfico abaixo, consoante as informações orçamentárias de 2015, demonstra onde os recursos utilizados pelos Fundos foram direcionados, discriminando as despesas custeadas:



Em análise da variação ocorrida nas disponibilidades financeiras dos Fundos Especiais temos alguns dados que emergem:

R$ Mil

	Disponível em 31/12/2014	Disponível em 31/12/2015	Variação %
FUNPREVI	712.085	264.165	(62,90%)
FUNDEB	271.311	154.603	(43,02%)
FMS	230.170	134.479	(41,57%)
FEIP	120.835	36.514	(69,78%)
FOE/PGM	103.153	134.159	**30,06%**
FMH	73.993	384	(99,48%)
FMAS	27.752	27.626	(0,45%)
FASS	22.377	17.387	(22,30%)
FUMDC	17.668	9.903	(43,95%)
FCA	16.170	26.796	**65,71%**
FMADCA	10.297	8.822	(14,32%)
FMHIS	8.678	7.528	(13,25%)
FMI	2.242	3.262	**45,51%**
FMDU	879	-	(100,00%)
FEPT	600	754	**25,68%**
FUNDET	285	323	**13,24%**
FMAD	100	113	**13,24%**
FMEO	-	-	-
TOTAL	1.618.594	826.819	(48,92%)

Fonte: Contas de Governo 2015

- 83,14% das disponibilidades estão concentradas em 04 (quatro) Fundos: FUNPREVI (31,95%), FUNDEB (18,70), FMS (16,26%) e FOE/PGM (16,23%);

- as disponibilidades dos fundos apresentaram redução de R$792 milhões em relação ao exercício anterior, o que representa uma queda de 48,92%; em termos percentuais, o FMDU e o FMH apresentaram os maiores decréscimos (100% e 99,48%) respectivamente, enquanto que em valores, a maior redução ocorreu, assim como nos exercícios anteriores, no FUNPREVI, na quantia de R$ 448 milhões; em contrapartida o maior acréscimo proporcional foi verificado no FCA (65,71%);

- no caso do FMDU, as disponibilidades foram zeradas em função da desincorporação total de seus recursos, transferidos para o FMH, que, por sua vez, tem a redução de suas disponibilidades explicada pelo déficit orçamentário na ordem de R$ 151 milhões, além do fato de apresentar R$ 117 milhões a receber do Tesouro Municipal.

Em uma análise mais apurada com foco nas principais movimentações, destaco alguns Fundos que serão discriminados a seguir:

IV.1 - FUNPREVI

Neste item, a CAD aduz que o Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI, gerido pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro - PREVI-RIO, foi criado pela Lei Municipal nº 3.344, de 28/12/2001, com a finalidade específica de prover recursos para o pagamento de benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro e a seus dependentes.

Pontua que em 14/9/2011 foi publicada no Diário Oficial a Lei Municipal nº 5.300/2011, que, com base no déficit atuarial registrado em 2010, de R$ 22,62 bilhões, dispôs sobre um Plano de Capitalização para o FUNPREVI, alterando alguns artigos da Lei de criação do Fundo, principalmente o art. 33, e prevendo as seguintes medidas de capitalização:

- Contribuição Patronal Suplementar, a ser paga pelo Tesouro no período de 1/1/2011 a 31/12/2045, de 35% da folha salarial dos Ativos, limitada superiormente ao teto e inferiormente ao piso, ambos definidos no Anexo I;

- Transferência dos imóveis pertencentes à carteira de investimentos do PREVI-RIO;

- Recebimento das parcelas de amortizações, a partir de 1/1/2017, de financiamentos imobiliários e empréstimos concedidos e a conceder pelo PREVI-RIO;

- Recebimento das receitas provenientes dos Royalties de Petróleo, no período de 1/1/2015 a 31/12/2059.

IV.1.1 - RECEITAS E DESPESAS

Nesse subitem, a unidade técnica assevera que o FUNPREVI arrecadou o montante de R$ 3,04 bilhões.

Essa arrecadação é composta, principalmente, de Receitas de Contribuições (Patronal, Suplementar e dos Servidores), que representaram, em 2015, aproximadamente, 77% do total previsto. Dentre as demais receitas esperadas para o Fundo, como observado no quadro a seguir, destacaram-se os Royalties e a Alienação de Bens Imóveis, representando cada uma, aproximadamente 7% do total previsto. A não realização dessas duas receitas contribuiu de forma significativa para que a arrecadação no encerramento do exercício representasse apenas 83,6% da previsão, configurando, assim, insuficiência na arrecadação, cf. quadro abaixo:

Em R$ mil

Arrecadação x Previsão -2015					
Receitas	Prevista (a)	% da Receita Total Prevista	Arrecadada (b)	(b)/(a) %	Saldo (b) - (a)
Correntes	**3.235.125**	**89,1%**	**3.035.489**	**93,8%**	**(199.636)**
Contribuições Sociais	2.811.548	77,4%	2.807.216	99,8%	(4.332)
Patrimoniais	114.600	3,2%	94.455	82,4%	(20.146)
Transferência Correntes	-	0,0%	169	-	169
Outras Receitas Correntes	308.977	8,5%	133.649	43,3%	(175.328)
Multas e Juros de Mora	37	0,0%	17	45,9%	(20)
Indenizações e Restituições	53.890	1,5%	133.535	247,8%	79.645
Diversas - Royalties	254.209	7,0%	-	0,0%	(254.209)
Diversas - Outras Receitas	841	0,0%	97	11,6%	(744)
Capital	**396.126**	**10,9%**	**872**	**0,2%**	**(395.253)**
Alienação de Bens	259.212	7,1%	872	0,3%	(258.339)
Alienação de Bens Móveis	1.152	0,0%	872	75,8%	(279)
Alienação de Bens Imóveis	258.060	7,1%	-	0,0%	(258.060)
Outras Rec. De Capital	136.914	3,8%	-	0,0%	(136.914)
Total	3.631.250	100,0%	3.036.361	83,6%	(594.889)

Fonte: Contas de Governo 2015

Apresenta, portanto, o quadro a seguir demonstrando a importância da Contribuição Previdenciária Suplementar, que no exercício de 2015, correspondeu a 46,30% da receita total apurada. Em seguida aparecem a Contribuição Patronal - Ativo Civil – Poder Executivo, a Contribuição do Servidor – Ativo Civil - Poder Executivo e a Compensação Previdenciária[13]representando, respectivamente, 28,88%, 14,28% e 4,40% da receita total arrecadada.

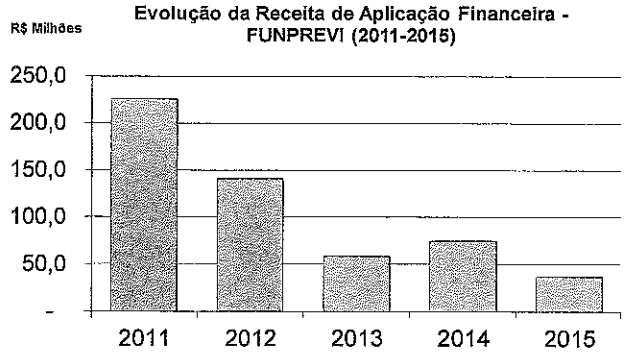
[13] A Compensação Previdenciária, disposta na Lei Federal nº 9.796, de 5/5/1999 e regulamentada pelo Decreto nº 3.112, de 6/7/1999, é o recurso repassado pela entidade de previdência de origem para a entidade instituidora do benefício quando o segurado, tendo contribuído por um período para a primeira, recebe seu benefício pela segunda.

Receitas Arrecadadas	R$ mil	%
CORRENTES	**3.035.489**	**99,97%**
Contribuição Previdênciária Suplementar	1405.805	46,30%
Contribuição Patronal - Ativo Civil - Poder Executivo	876.825	28,88%
Contribuição de Servidor - Ativo Civil - Poder Executivo	433.614	14,28%
Compensação Previdenciária	133.535	4,40%
Juros de Empréstimos - Financiamento Imobiliário	39.407	1,30%
Contribuição Patronal - Ativo Civil - Poder Legislativo - CMRJ	37.702	1,24%
Rendimentos de Aplicações Financeiras	36.549	1,20%
Contribuição Patronal - Ativo Civil - Poder Legislativo - TCMRJ	24.119	0,79%
Aluguéis Recebidos	18.245	0,60%
Contribuição de Servidor - Ativo Civil - Poder Legislativo - CMRJ	17.005	0,56%
Contribuição de Servidor - Ativo Civil - TCMRJ	12.028	0,40%
Dividendos	253	0,01%
Convênio PGM/FUNPREVI - Ressarcimento das despesas com pgto de Adicional de Qualificação	169	0,01%
Outras Receitas	97	0,00%
Contribuição para o RPPS - Pessoal Cedido e Afastado	77	0,00%
Contribuição de Servidor - Inativo Civil - Poder Executivo	41	0,00%
Multas e Juros Contrib. Servidor para o RPPS	17	0,00%
CAPITAL	**872**	**0,03%**
Alienação de Títulos Mobiliários	872	0,03%
TOTAL	**3.036.361**	**100,00%**

Fonte: Contas de Governo 2015

IV.1.2 - APLICAÇÕES FINANCEIRAS – FUNPREVI

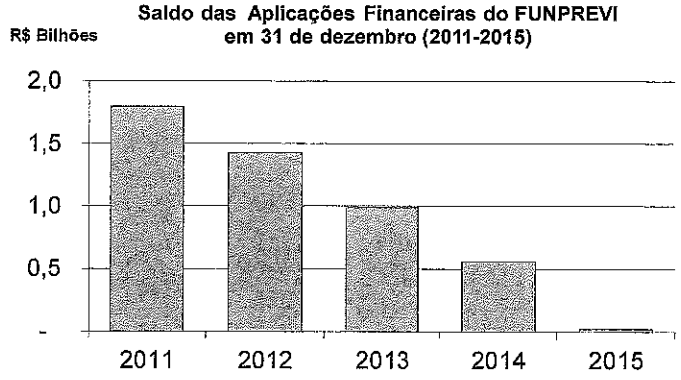
Apresento a evolução, enfatizando, na verdade involução, da receita de aplicações financeiras dos recursos do FUNPREVI no período de 2011 até 2015.



Constata-se que em 2015 houve uma redução de 51,26% dessa receita, atingindo um montante de R$ 36,55 milhões.

Importante ressaltar que a necessidade de utilizar o estoque de dinheiro (parte do saldo das aplicações) para fazer frente ao *déficit financeiro* do fundo, geraram as sucessivas reduções no saldo dos investimentos,

culminando num saldo de aplicações financeiras de apenas R$ 22,21 milhões em 31/12/2015, representando uma queda de 98,76% nos últimos 5anos.



Tem-se, assim, como informado pela CAD, que as despesas orçamentárias atingiram o montante de R$ 3,52 bilhões, representando 94,54% do total autorizado.

O quadro a seguir apresenta as despesas do Fundo, cabendo destacar a relevância dos gastos com servidores inativos da rede de ensino, que representam 51,67% do gasto total.

Projetos / Atividades	R$ mil	%
Servidores Inativos da Rede de Ensino	1.820.158	51,67%
Servidores Inativos da Administração Direta	627.475	17,81%
Benefícios a Dependentes	543.730	15,43%
Servidores Inativos da Rede de Saúde	318.314	9,04%
Servidores Inativos da CMRJ	140.979	4,00%
Servidores Inativos do TCMRJ	64.316	1,83%
Servidores Inativos da Administração Indireta	5.805	0,16%
Sentenças Judiciais e Precatórios	1.309	0,04%
Compensacoes Previdenciarias	797	0,02%
TOTAL	3.522.883	100,00%

O confronto entre as receitas e as despesas do Fundo resulta em um déficit orçamentário de R$ 486 milhões, situação que vem se repetindo nos últimos exercícios, conforme demonstrado no quadro a seguir, evidenciando que as medidas implantadas pela Lei nº 5.300/2011 não foram suficientes para reverter a situação deficitária do Fundo.

Exercício	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receitas Previdenciárias[1]	1.037.808	2.145.645	2.334.095	2.494.844	2.846.516	3.036.361
Despesas Previdenciárias[2]	2.066.100	2.317.927	2.546.152	2.805.926	3.195.747	3.522.883
ResultadoPrevidenciário[3]=[1]-[2]	(1.028.293)	(172.282)	(212.057)	(311.082)	(349.230)	(486.522)

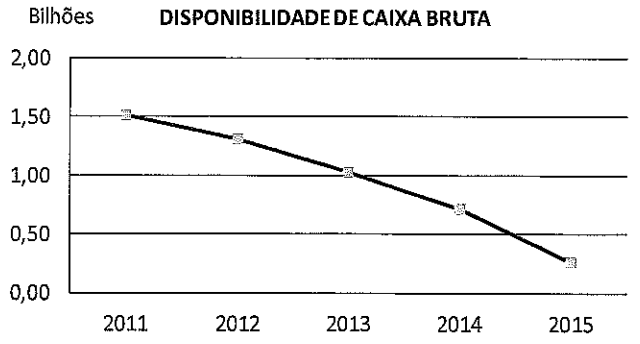
IV.1.3 - SITUAÇÃO ATUARIAL E FINANCEIRA DO FUNPREVI

Os sucessivos déficits orçamentários do FUNPREVI resultaram no consumo integral de suas disponibilidades financeiras acumuladas, conforme quadro e Gráfico a seguir:

R$ Mil

DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA - FUNPREVI	
ANO	VALOR
2011	1.512.829
2012	1.309.750
2013	1.027.755
2014	712.085
2015	264.165

Fonte: Contas de Governo 2015



Informa a CAD que, conforme evidenciado no Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal (fls. 35), as disponibilidades financeiras do FUNPREVI em 31/12/2015 não eram suficientes para honrar as obrigações existentes na mesma data, com uma insuficiência da ordem de R$ 37 milhões, ou seja, não havia recursos financeiros para pagamento dos benefícios previdenciários referentes à competência dezembro de 2015.

Em novembro/2015, a CAD, em inspeção ordinária, constatou que, considerando o saldo das disponibilidades financeiras em agosto de 2015 e o déficit financeiro de cerca R$ 40 milhões registrado mensalmente, em

poucos meses o Fundo não teria liquidez para arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários.

Verificou-se, ainda, com base nos resultados da Avaliação Atuarial de 2014, finalizada somente em outubro/2015, o crescimento de incríveis 275% do *déficit* atuarial, passando de R$ 864,48 milhões em 31/12/2013 a R$ 3,24 bilhões em 31/12/2014.

Diante desse cenário de desequilíbrio financeiro e atuarial, por sugestão da equipe de auditoria da CAD, foi emitido, em 4/1/2016, o Ofício nº TCM/GPA/PRES/0001 com o objetivo de cientificar o chefe do Poder Executivo sobre a situação do Fundo, assim como solicitar a adoção de providências.

Considerando a evolução do *déficit* atuarial, que atingiu patamar superior a 9% das Provisões Matemáticas, conforme quadro a seguir, e a possibilidade de revisão do Plano de Capitalização contida no § 2º do art. 18 da Portaria MPS nº 403, de 10/12/2008[14], o relatório final da mencionada inspeção (processo nº 40/000.202/16) ratificou a necessidade de revisão das medidas implantadas para capitalizar o Fundo, já apontadas na Avaliação Atuarial, ressaltando que tal revisão deverá:

- ser feita por meio de Avaliação Atuarial específica para essa finalidade, precedida de **estudos de aderência das principais hipóteses atuariais** e com base de dados confiável;

- ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, conforme previsto no § 2º do art. 19 da referida Portaria[15], inclusive dos

[14]Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.
§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.
§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

[15]Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.
§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.
§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/1/2013).

impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Cabe acrescentar que a aludida contribuição suplementar deve restar contabilizada na despesa total com pessoal, prevista no art. 19 da LRF, vez que não se constitui em hipótese das exceções estabelecidas no inc. VI do § 1° do dito art. 19 da LRF[16].

Exercício	2011	2012	2013	2014
Provisões Matemáticas (PM)	26.541.926	28.952.331	31.162.559	35.032.435
Ativo Total	26.057.038	28.302.301	30.298.081	31.791.591
Deficit Atuarial	484.888	650.030	864.478	3.240.844
Deficit Atuarial em % da PM	1,83%	2,25%	2,77%	9,25%

Ressalta a CAD que, mantido o procedimento de repasse dos royalties, estabelecido pelo Decreto Municipal nº 41.149/2015 (tema que será tratado a seguir), pode-se estimar o déficit financeiro do FUNPREVI para o exercício de 2016 em cerca de R$ 445 milhões, conforme a seguir:

---

[16] Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

.....

§ 1° Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

.....

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

	R$ mil
(A) Receita Mensal (exceto royalittes)	248.883
(B) Despesa Mensal	299.114
(C) Défcit mensal (A - B)	(50.231)
(D) Défcit anual (considerando 13º) (C * 13)	(653.009)
(E) Previsão de royallites conf. Decreto 41.149/2C	208.000
Déficit total (D + E)	(445.009)

Fonte: RREO 1º bimestre/2016

Conclui-se, portanto, que a revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal nº 5.300/2011, deve ser realizada imediatamente, sob pena de que o Tesouro Municipal seja obrigado, nos próximos exercícios, a dispor de vultosas quantias para cobertura do déficit financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998[17].

IV.1.4 - ROYALTIES DE PETRÓLEO

Como já mencionado anteriormente, uma das medidas de capitalização do FUNPREVI, previstas pela Lei nº 5.300/2011, foi o repasse de recursos de Royalties do Petróleo no período e 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2059, no valor mensal de R$ 16.666.666,67, atualizado anualmente.

No entanto não foram efetuados repasses a título de Royalties ao Fundo no exercício de 2015.

O Decreto nº 41.149/2015, que regulamentou o artigo 33-A da Lei nº 3.344/2001, determinou que a apuração dos valores devidos e a transferência

[17]Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

dos recursos devem ser feitas anualmente, pela Secretaria Municipal de Fazenda – SMF, a partir do encerramento do exercício financeiro de 2015. De acordo com a referida norma, a SMF deverá informar ao PREVI-RIO e à Controladoria Geral do Município – CGM o resultado da apuração em até 30 dias da sua conclusão, sendo este o mesmo prazo para a transferência dos recursos.

Portanto, além de determinar que valores referentes ao exercício de 2015, necessários para o financiamento das despesas do Fundo, sejam repassados somente em 2016, o Decreto nº 41.149/2015 não estabeleceu prazo à SMF para a apuração do montante a ser repassado. Ademais, fixou que os repasses serão feitos sempre no exercício seguinte à efetiva arrecadação dos royalties, ocasionando prejuízo financeiro ao FUNPREVI.

Nada obstante isso, uma inspeção realizada pela CAD, em março/2016, constatou que, até o mês de fevereiro, foi repassado ao FUNPREVI o montante de R$ 100 milhões a título de royalties do exercício de 2015, cuja arrecadação foi de R$ 208 milhões.

Conforme já mencionado no subitem 4.1.2, o repasse integral dos R$ 208 milhões arrecadados a título de royalties no exercício de 2015 não equalizará o déficit financeiro previsto para o ano de 2016.

Considerando a precária situação financeira do FUNPREVI, é recomendável que os procedimentos de repasse dos recursos provenientes dos royalties do petróleo não se sujeitem ao disposto no Decreto Municipal nº 41.149/2015, e que sejam adotadas as seguintes providências:

- transferência imediata dos valores, devidamente atualizados, referentes ao exercício de 2015;
- repasses mensais, em 2016, dos valores relativos ao exercício;
- aplicação desse procedimento de transferência mensal nos exercícios futuros.

IV.1.5 - IMÓVEIS

A carteira de imóveis do FUNPREVI apresentava a seguinte composição em dezembro/2015, em comparação com os valores registrados no encerramento de 2014.

IMÓVEIS	dez/2014	dez/2015
PRÉDIO CASS BLOCO I – Rua Afonso Cavalcanti, PAL 43932 *Atual: Lote 3 da Quadra 6 - Cidade Nova - CASS - Bloco I	180.699	181.300
PRÉDIO CASS BLOCO II – Rua Júlio do Carmo, PAL 43932 *Atual: Lote 1 da Quadra 8 - Cidade Nova - CASS - Bloco II	162.100	160.790
TORRE NORTE – Rua Madre Teresa de Calcutá, PAL 43932 *Atual: Torre Norte - Rua Beatriz Larragoiti, s/n - Cidade Nova	128.332	128.332
TORRE SUL – Rua Joaquim Palhares, PAL 43932 *Atual: Rua Joaquim Palhares, s/n - Cidade Nova	59.078	59.080
CENTRO DE CONVENÇÕES – Av. Paulo de Frontin, PAL 43932 *Atual: Centro de Convenções - Rua Beatriz Larragoiti, s/n - Cidade Nova	130.352	130.352
TERRENO – Avenida Presidente Vargas, PAL 41941 *Atual: Rua Benedito Hipólito - Quadra A7 - Lote 2 - Cidade Nova	37.775	32.370
QUADRA 03 – Rua Afonso Cavalcanti, PAL 43932 *Atual: Lote 1 da Quadra 3 - Cidade Nova	30.020	24.480
QUADRA 14 A – Rua Dom Marcos Barbosa, PAL 43932 *Atual: Lote 1 da Quadra 4 - Cidade Nova	107.880	74.730
QUADRA 14 B – Rua Dom Marcos Barbosa, PAL 43932 *Atual: Lote 1 da Quadra 5 - Cidade Nova (Termo de Permuta nº 94/2014 - FUNPREVI, Município e Câmara Municipal)	0,00	0,00
QUADRA 15 LOTE 01 – Rua Afonso Cavalcanti, PAL 43932 *Atual: Lote 1 da Quadra 6 - Cidade Nova	17.390	13.980
QUADRA 15 LOTE 02 – Rua Afonso Cavalcanti, PAL 43932 *Atual: Lote 4 da Quadra 6 - Cidade Nova	17.390	13.980
QUADRA 23 – Rua Joaquim Palhares, PAL 43932 *Atual: Lote 1 da Quadra 2 - Cidade Nova	9.586	9.586
QUADRA 24 LOTE 02 – Rua Ulysses Guimarães, PAL 43932 *Atual: Lote 2 da Quadra 8 - Cidade Nova	46.256	41.200
QUADRA 25 LOTE 01 – Rua Ulysses Guimarães, PAL 43932 *Atual: Lote 1 da Quadra 10 - Cidade Nova	32.780	25.300
Edifício Gaspar Dutra - Rua Evaristo da Veiga, 13 e 15 (Termo de Permuta nº 94/2014 - FUNPREVI, Município e Câmara Municipal)	44.410	53.110
Estacionamento - Rua dos Arcos (Termo de Permuta nº 94/2014 - FUNPREVI, Município e Câmara Municipal)	18.842	21.840
Rua Júlio do Carmo, 251 (Termo de Permuta nº 94/2014 - FUNPREVI, Município e Câmara Municipal)	94.998	95.770
Imóveis 1 a 56, descritos no Termo nº 12, de 26/01/2016 (Recomposição Patrimonial)		64.757
Imóvel 57, descrito no Termo nº 12, de 26/01/2016 (Recomposição Patrimonial)		25.590
Imóveis 58 a 63, descritos no Termo nº 12, de 26/01/2016 (Recomposição Patrimonial)		1.516
TOTAL	**1.117.888**	**1.158.063**

A avaliação atuarial que embasou o Plano de Capitalização, disposto na Lei Municipal nº 5.300/2011, ressaltou que deveriam ser adotados procedimentos adicionais para dotar os ativos do Fundo de maior liquidez, sendo necessária a utilização de mecanismos de antecipação de receitas e alienação de imóveis, principalmente para a década atual.

No entanto, após mais de quatro anos da vigência da Lei, o FUNPREVI arrecadou apenas R$ 66 milhões com alienação de imóveis.

Como demonstrado no subitem 4.1.1, existia no planejamento de 2015 a intenção de venda de imóveis do Fundo, no valor de R$ 258 milhões, que não foi concretizada.

Como verificado nas últimas inspeções realizadas pela CAD, o PREVIRIO tem encontrado muita dificuldade para efetivar as receitas com os imóveis do Fundo, como segue:

- O Centro de Convenções já era objeto de Contrato de Concessão entre o Município e a empresa Racional Engenharia Ltda., não tendo o Fundo recebido qualquer valor a título de aluguel;

- Quanto aos Termos de Permissão de Uso dos Blocos I e II do CASS, vem sendo observada a existência de atrasos e pendências nos pagamentos de diversos meses. Vale ressaltar que os prédios do CASS foram excluídos da possibilidade de alienação pelo artigo 33, § 7º da Lei nº 3.344/2001, com redação conferida pela Lei nº 5.300/2011;

- O Município não efetuou nenhum pagamento referente às Quadras 14A e 14B, cujo Termo de Cessão foi firmado em 2012, para utilização na promoção dos Jogos Olímpicos 2016;

- O Termo de Permuta nº 94 celebrado em 2014 com a Câmara Municipal, gerou para o FUNPREVI, em espécie, apenas 29,38% do valor considerado para o imóvel permutado. Dos três imóveis recebidos com a permuta, dois se encontram em discussão envolvendo o Estado do Rio de Janeiro. O terceiro, situado na Rua Júlio do Carmo, que já era objeto de Termo de Concessão antes de ser transferido ao Fundo, não gerou nenhum recebimento, pois a cessionária

alega que já havia realizado um adiantamento ao Município antes da operação de permuta com o FUNPREVI;

- Pela recomposição patrimonial de 90,55% do Lote 1 da Quadra 2, transferido ao Fundo, mas de propriedade do Metrô, o FUNPREVI recebeu diversos imóveis, sendo a maioria ocupada pelo Estado mediante Termo de Cessão, celebrado com o Município, sem cláusula de repasse financeiro.

De acordo com as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, em Dezembro/2015, o FUNPREVI possuía o valor de R$ 105 milhões registrado no Ativo Circulante – Demais Créditos e Valores de Curto Prazo - referente às parcelas vencidas acrescidas de juros correspondentes a direito de utilização de Bens Imóveis, cf. quadro a seguir:

IMÓVEIS	CRÉDITO
CASS – ANEXO	7.136
CASS - BLOCO I	8.344
CENTRO DE CONVENÇÕES	14.589
QUADRA 14A E 14B	74.186
RUA JULIO DE CARMO	824
TOTAL	105.079

Fonte: Contas de Governo 2015

Abstendo-se dos aspectos jurídicos, a existência de imóveis como investimento de um fundo previdenciário envolve uma série de variáveis que impactam sua liquidez e solvência: custos de manutenção, pessoal qualificado, tempo necessário para execução das operações, embaraços decorrentes da utilização dos bens públicos, momento econômico, etc.

Dessa forma, entende a CAD que, considerando os constantes resultados negativos apurados e a necessidade de recursos financeiros com liquidez imediata, a transferência de imóveis ao FUNPREVI, como pagamento de dívidas ou como novas fontes de capitalização, deve ser evitada, uma vez que a geração de receitas provenientes dos mesmos, seja por alienação ou por recebimento de aluguéis, tem se demonstrado de difícil concretização.

IV.1.6 - AVALIAÇÃO ATUARIAL

Por fim, assenta a CAD que foi informado nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis que a Avaliação Atuarial de 2015 não foi finalizada em tempo hábil para registro contábil, tendo sido contabilizadas as Provisões Matemáticas com um ano de defasagem, repetindo o procedimento já adotado pelo PREVIRIO em 2014.

A obrigatoriedade da avaliação atuarial anual está prevista na Portaria MPS nº 403/2008, que, em seu artigo 14, alterado pela Portaria MPS nº 21, de 16/1/2013, estabelece que as reavaliações atuariais e os respectivos demonstrativos tenham como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação. Além disso, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, em sua 6ª edição, mais especificamente no item 9.2.3.1, também determina que "*as provisões devem ser reavaliadas na data de apresentação das demonstrações contábeis e ajustadas para refletir a melhor estimativa corrente*".

Nesse sentido, e considerando a recomendação nº 13 do Parecer Prévio de 2014 é importante que o Instituto adeque seus procedimentos, a fim de que as Provisões Matemáticas Previdenciárias sejam reavaliadas a tempo de serem registradas contabilmente no encerramento de cada exercício.

IV.2 - FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE - FMS

Com relação a valores, o Fundo arrecadou, no Exercício de 2015, R$ 1,44 bilhão, com transferências correntes de R$ 1,37 bilhão.

Receitas	R$ mil	%
CORRENTES	**1.433.345**	**99,74%**
Tributárias	16.272	1,13%
Patrimoniais	29.873	2,08%
Transferências Correntes	1.372.486	95,50%
Outras Receitas Correntes	14.714	1,02%
CAPITAL	**3.786**	**0,26%**
Transferências de Capital	3.786	0,26%
Total	**1.437.131**	**100,00%**

Fonte: Contas de Governo 2015

Além destas Receitas Orçamentárias, o FMS recebeu repasses do Tesouro Municipal na ordem de R$ 2,91 bilhões consoante demonstrações gráficas de fls.637.

As despesas orçamentárias atingiram o montante de R$ 4,37 bilhões, representando 94,22% das despesas autorizadas, sendo realizadas por meio dos seguintes projetos e atividades:

Projetos/Atividades	R$ mil	%
Provisão de Gastos Com Pessoal - Saúde	991.444	22,68%
Manutenção do Custeio da Rede de Atenção Primária à Saúde	892.185	20,41%
Manutenção do Custeio da Rede Hospitalar	542.531	12,41%
Gastos com Pessoal - Obrigações Patronais e Outros Benefícios - Saúde	382.706	8,76%
Manutenção do Custeio das Unidades de Pronto Atendimento Fixo (UPA)	229.079	5,24%
Ações e Serviços de Saúde da Rede Credenciada SUS	203.951	4,67%
Manutenção do Custeio das Maternidades	160.693	3,68%
Manutenção do Custeio das Coordenações de Emergência Regionais (CER)	134.622	3,08%
Construção, Ampliação e Reforma de Unidades de Saúde da Família	99.234	3,08%
Assistência Farmacêutica	78.129	2,27%
Demais	656.582	15,02%
Total	4.371.156	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2015

A prática de realização de **despesas sem o devido prévio empenho**, fato que motivou a emissão de **recomendação** por parte desta Corte de Contas no Exercício de 2014, foi alvo de pesquisa no Sistema de Acompanhamento da Gestão Orçamentária e Financeira - SAGOF. No intento de verificar a continuidade ou não deste procedimento, a Coordenação de Auditoria e Desenvolvimento deste Egrégio analisou a relação dos Termos de Ajuste e de Reconhecimento de Dívida celebrados pela Secretaria Municipal de Saúde e pela RIOURBE (com recursos deste Fundo), de Janeiro a Dezembro de 2015, no montante de R$ 6,46 milhões.

Exame de processos durante Inspeções realizadas no exercício vieram a demonstrar continuidade na prática das despesas sem o prévio empenho ao arrepio da expressa vedação legal estatuída no artigo 60 da Lei nº 4.320/1964 e no artigo 114 do RGCAF.

IV.3 - FUNDEB

Neste item, a CAD informa que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 53/2006

e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, que define a destinação para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

IV.3.1 - RECEITAS

O FUNDEB arrecadou, no exercício o total R$ 2,21 bilhões, conforme demonstrado a seguir:

Receitas Correntes	R$ mil	%
Patrimoniais	30.305	1,37%
Transferências Correntes	2.178.864	98,63%
Outras Receitas Correntes	28	0,00%
Total	**2.209.197**	**100,00%**

Fonte: Contas de Governo 2015

A receita de **transferências de recursos** do FUNDEB atingiu, em 2015, o montante de R$ 2,18 bilhões, representando queda de 5,58% em relação ao exercício de 2014, conforme gráfico às fls. 568.

Desse valor, R$ 673,27 milhões são relativos à participação do Município para a formação do FUNDEB e, R$ 1,51 bilhão, **representa o ganho** do Município com o FUNDEB, em função do número de alunos matriculados nas escolas municipais.

Origem de Recursos	R$ mil
Parcela do ICMS	1.760.038
Parcela do IPVA	138.543
Parcela do FPM	124.981
Parcela do FPE	62.056
Parcela do ITCMD	48.364
Parcela do IPI-EXP	38.340
Parcela da LC 87/96	6.082
Parcela do ITR	460
TOTAL	**2.178.864**

Fonte: Contas de Governo 2015

Aduz a unidade técnica que a distribuição dos recursos é efetivada com base no número de alunos da educação básica pública, conforme dados do último censo escolar, ou seja, os Municípios receberão os recursos do FUNDEB de acordo com o número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os Estados conforme o número de alunos do ensino fundamental e médio.

IV.3.1.1 - GANHO DE RECURSOS

Pontua a CAD que o ganho do FUNDEB de 2015 totalizou R$ 1,51 bilhão. Esse ganho é decorrente da diferença entre o valor recebido e o retido, conforme sintetizado a seguir:

Receita	R$ mil
Recebida	2.178.864
Retida	(673.269)
(=) Ganho	1.505.595

Fonte: Contas de Governo 2015

IV.3.2 - DESPESAS

Neste subitem, a unidade técnica aduz que as despesas orçamentárias atingiram o montante de R$ 2,23 bilhões, representando 92,39% das despesas autorizadas, sendo realizadas por meio dos seguintes projetos e atividades:

Projetos/Ati	R	%
Pessoal das Unidades Escolares - Ensino Fundamental	1.193.230	**53,50%**
Pessoal das Unidades Escolares - Educação Infantil	259.471	**11,63%**
Manutenção e Revitalização das Unidades da Rede de Ensino	245.427	**11,00%**
Gastos com Pessoal - Obrigações Patronais e Outros Benefícios - Educação	138.405	**6,21%**
Manutenção e Revitalização da Educação Infantil	78.660	**3,53%**
Construção de Escolas Cariocas de Sete Horas	70.905	**3,18%**
Pessoal das Unidades Escolares - Educação de Jovens e Adultos no Ensino Fundamental	46.582	**2,09%**
Pessoal das Unidades Escolares - Educação Especial na Educação Básica	44.583	**2,00%**
Concessionárias de Serviços Públicos - Administração Direta - Educação	38.358	**1,72%**
Manutenção e Revitalização do Ensino Fundamental	35.964	**1,61%**
Apoio Administrativo - Educação	21.609	**0,97%**
Outros	57.246	**2,57%**
Total	2.230.440	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2015

IV.3.3 – SALDO FINANCEIRO

Como determinado no § 2º do art. 21 da Lei nº 11.494/2007, o máximo de recursos do FUNDEB que pode ser entesourado é de 5%. O saldo deverá ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente.

Indicadores do FUNDEB	%
Mínimo de 60% na remuneração do magistério	74,29%
Máximo de 40% em outras despesas com MDE	24,81%
Máximo de 5% não aplicado no exercício	0,90%
Total	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2015

O quadro apura o percentual de 0,90% de recursos não aplicados, o que permite afirmar que o Município observou o limite estabelecido de 5% em 2015.

Por meio do Decreto nº 41.295, de 1º de março de 2016, foi aberto crédito adicional de R$ 25,09 milhões, na fonte 342 FUNDEB – Exercícios Anteriores, totalmente empenhado, liquidado e pago no primeiro trimestre de 2016, com base em superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do FUNDEB de 2015:

Conta	R$ mil
Ativo Financeiro	154.603
Passivo Financeiro	(129.517)
Superávit Financeiro	25.086

Fonte: Contas de Governo 2015

IV.4 - FUNDO ESPECIAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - FEIP

O Fundo arrecadou, no exercício em exame, R$ 258,60 milhões.

Em Inspeção Ordinária ocorrida em março de 2016, a equipe de inspeção encontrou uma diferença entre as Contribuições (COSIP) lançadas no sistema FINCON (R$ 243,71 milhões) e as informadas pela Secretaria Municipal de Fazenda, por meio do Ofício F/SUBG nº 13, de 16/03/2016 (R$ 243,85 milhões), no valor de R$ 137 mil que está sendo questionada no processo de inspeção.

Além das Receitas Orçamentárias, o FEIP recebeu repasses do Tesouro Municipal na ordem de R$ 168 mil.

As Despesas Orçamentárias atingiram o montante empenhado de R$ 339,62 milhões, representando 99,38% das despesas autorizadas.

Em análise destas Despesas, material colhido na Inspeção Ordinária de março de 2016 propiciou detectar que foram realizadas despesas com recursos do Fundo Especial de Iluminação Pública - FEIP, que não são compatíveis com os objetivos estabelecidos pela Legislação.

Ainda em análise de material da Inspeção, foram identificados vários processos referentes ao uso do FEIP para pagamento à LIGHT por serviços de remanejamento de energia elétrica, que envolveram alteração de ramais de ligação, postes, transformadores etc. A equipe de inspeção, no exame destes processos, requereu informações à SMO que, em resposta, informou tratar-se do impacto da implantação dos corredores do BRT.

Ata da 45ª Reunião do Conselho Municipal do Fundo Especial de Iluminação Pública – FEIP, de 29/10/2015, contém esclarecimentos da SMO de que não se mostra viável, técnica e economicamente, a separação das redes de iluminação pública e as de residências, comércio etc; todavia isto viola a destinação vinculada prevista para os recursos do FEIP.

Com relação ao Parque Olímpico, a Secretaria Especial das Concessões e Parcerias Público-Privadas (SECPAR) utilizou recursos do FEIP para pagamento da contraprestação pecuniária à Concessionária RIO-MAIS, responsável pelas obras do Parque Olímpico e da infraestrutura da Vila dos Atletas. A despesa seria para atender projetos de "Iluminação Pública".

IV.5 - FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FMAS

Vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, que o gere com o auxílio do Conselho Municipal de Assistência Social, arrecadou, no Exercício de 2015, R$ 54,97 milhões, o que equivale a 113,65% da previsão. Deste total, cerca de 93,94% foram provenientes de "Transferências Correntes".

Além das receitas orçamentárias, o FMAS recebeu repasses do Tesouro Municipal da ordem de R$ 68,04 milhões.

As despesas empenhadas corresponderam a 88,02% das autorizadas, sendo que as despesas com Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica respondem por 89,34% das despesas empenhadas.

IV.6 - FUNDO DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL - FCA

As receitas em 2015 totalizaram o montante de R$ 16,13 milhões, enquanto que as despesas, por sua vez, somaram a quantia de R$ 14,48 milhões.

Em análise dos quadros apresentados revela-se que 53,72% das despesas empenhadas foram concentradas na Prevenção de Danos ao Meio Ambiente e 46,28% na Gestão de Áreas Verdes.

Projetos / Atividades	Autorizada Final - R$	Empenhada - R$
Prevenção de Danos ao Meio Ambiente	8.164	7.776
Gestão de Áreas Verdes	8.483	6.700
Proteção de Áreas Verdes	10.893	0
Atividades Voltadas para o Meio Ambiente	1	0
Gestão de Práticas Sustentáveis	1	0
Implantação de Infraestrutura Cicloviária	1	0
Implantação de Infraestrutura para a Defesa do Meio Ambiente	1	0
Implantação de Práticas Sustentáveis	1	0
Projetos voltados para o Meio Ambiente	1	0
TOTAL	27.546	14.476

Fonte: Contas de Governo 2015

IV.7 - FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - FMH

As receitas arrecadadas, R$ 149,54 milhões, corresponderam a 49,64% das receitas previstas.

Além das receitas orçamentárias, o FMH recebeu repasses do Tesouro Municipal da ordem de R$ 174,24 milhões.

As despesas do FMH foram predominantemente empenhadas no Programa "Morar Carioca - Urbanização" (98,90% do total das despesas empenhadas). Evidenciaram-se os gastos na Natureza de Despesas Obras e Instalações, responsáveis por 69,20% do total realizado em 2015.

Consoante Notas Explicativas aos Demonstrativos Contábeis do FMH anexados na Prestação de Contas de 2015, foi incorporado ao patrimônio do Fundo a quantia de R$ 899 mil referente às aplicações financeiras oriundas do FMDU.

IV.8 - FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FMHIS

O FMHIS arrecadou R$ 635 mil, correspondente a 17,15% do total de receitas previstas.

O baixo índice de captação da receita ocorreu, dentre outros motivos, devido à não arrecadação de receita ligada ao Convênio 0302568-41/2009, firmado com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal ("Urbanização de Assentamentos Precários do Complexo da Tijuca").

Além das receitas orçamentárias, o FMHIS recebeu repasses do Tesouro Municipal na ordem de R$ 414 mil.

O Fundo teve R$ 2,22 milhões de despesa empenhada, gerando um déficit orçamentário de R$ 1,59 milhão.

V - EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Informações financeiras e patrimoniais de maior relevância, contendo um resumo dos principais fatos ocorridos nas empresas e nas sociedades de economia mista no exercício de 2015, serão enfocadas a seguir, tendo como base informes divulgados nas demonstrações contábeis do exercício e em notas explicativas além de todo e qualquer balanço apresentado pelos Órgãos.

As receitas de subvenção, que em 2015 atingiram o montante de R$ 2,84 bilhões, Quadro às fls. 655, não são consideradas para fins de apuração do Resultado Orçamentário, que leva em conta somente as receitas próprias, o que explica o déficit de R$ 2,75 bilhões apurado no exercício. Cabe ressaltar, no entanto, que tais receitas constam evidenciadas tanto no Balanço Financeiro quanto na Demonstração do Resultado do Exercício de cada Empresa.

A Receita Própria Arrecadada alcançou apenas R$ 357,4 milhões. Isso representa uma dependência financeira das empresas em relação ao Tesouro de 88,84% da Receita Total Arrecadada, que foi de, aproximadamente, R$ 3,20 bilhões. O alto grau de dependência indica que as entidades não geram recursos suficientes para sua manutenção, e que os aportes contínuos e sucessivos de recursos do Tesouro são fundamentais para a continuidade de suas operações.

A Dívida Total registrada nos Balanços Patrimoniais das empresas foi de R$ 1,65 bilhão, o que representa 179,09% do Ativo Total contabilizado, cujo saldo foi de R$ 921 milhões. Considerando a dependência financeira em relação ao Tesouro Municipal, observa-se que a maioria das entidades não possui liquidez suficiente para pagar suas dívidas totais com utilização de recursos próprios, o que pode ensejar no futuro um ônus a ser suportado pelo Tesouro Municipal, na ordem de R$ 728,2 milhões, haja vista o Passivo Total a Descoberto em 31/12/2015.

Em valores nominais, se comparado com o exercício anterior, pode-se observar um aumento da Dívida Total das empresas na ordem de R$ 88,8 milhões. RIOURBE, COMLURB e RIOTUR detêm 78,00% do montante total das dívidas das empresas e sociedades de economia mista do Município. Por sua vez, RIOFILME e IMPRENSA são as empresas que apresentam os melhores índices de garantia do capital de terceiros, seguidas pela MULTIRIO, CETRIO, RIOLUZ, com indicadores de que suas dívidas totalizam um valor inferior aos seus respectivos bens e direitos. Implica dizer que, caso as demais empresas fossem liquidadas, com exceção da RIOCOP que já está em liquidação judicial, e da Empresa Olímpica Municipal- EOM que será extinta em 2016, o valor total dos bens e direitos não seria suficiente para honrar os compromissos já assumidos.

Em seguida, breve resumo das atividades e das movimentações financeiras e contábeis de algumas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista como a seguir se apresentam:

V.1 - CET-RIO

O Balanço Patrimonial da CET-RIO apresenta a conta de Provisões a Longo Prazo do grupo Passivo Não Circulante, com saldo contabilizado em 2015, de R$ 12,3 milhões.

A empresa menciona em notas explicativas que o acréscimo efetuado no exercício de 2015, na conta de Provisão para Indenizações Trabalhistas,

no valor de R$ 7 milhões, representando um aumento na ordem de 298,97%, refere-se à Ação Civil Pública que fora impetrada pelo Ministério Público do Trabalho questionando a forma como a CET-RIO e o Município terceirizavam a operação relacionada com os estacionamentos abertos. Decisão da 57ª VT, mantida integralmente pelo TRT-RJ condenou a CET-RIO a não terceirizar as atividades inerentes aos referidos estacionamentos, com multa diária pelo descumprimento, fixada em R$ 500mil.

Informa, ainda, que no exercício de 2015 foram baixados, em sua totalidade, os valores relativos à Provisão para Pagamento de Autos de Infração – ISS, na ordem de R$ 1 milhão, tendo em vista do reconhecimento de não incidência conforme Parecer da Procuradoria Geral do Município corroborado por decisão da Secretaria Municipal de Fazenda.

Como dado relevante observa-se que, no exercício de 2015 a conta Resultados Acumulados totalizou um saldo negativo de R$ 79,6 milhões, sendo composto pelo valor da conta Resultado de Exercícios Anteriores no montante negativo de R$ 67,8 milhões, mais o valor apropriado no Resultado do Exercício de 2015, de R$ 11,7 milhões, também negativo.

V.2 - COMLURB

O quadro a seguir, faz o detalhamento do total dos riscos e débitos contabilizados e dos passivos contingentes mencionados nas notas explicativas às Demonstrações Contábeis do exercício de 2015.

Passivos, Contingências e Débitos Fiscais (Curto e Longo Prazo) - R$ Mil		
Descrição	2014	2015
Ações Trabalhistas - Curto e Longo Prazo	17.785	58.454
Ações Cíveis - Curto e Longo Prazo	138.107	124.652
Débitos Fiscais - INSS parcelado	113.917	86.110
Ações Pasquale Mauro	12.346	12.346
Contingências - Autos de Infração ISS não contabilizados	657.177	657.177
Contingências Trabalhistas não contabilizadas	22.723	364.611
Contingências Cíveis não contabilizadas	145.279	114.711
Total	**1.107.334**	**1.418.061**

Fonte: Contas de Governo 2015

Não foi contabilizado o valor de R$ 657.177 mil referente aos Autos de Infração do ISS de nºs66.313/95 e 63.032/03 que estão sendo contestados no âmbito administrativo.

As notas explicativas informam, ainda, que a empresa possui Passivos Contingentes, classificados, conforme a Resolução CFC nº 1.180/09, como "Possíveis", portanto não contabilizados. Classificados como: Ações Possíveis – Provisão Cível, no montante de R$ 114,7 milhões, Ações Possíveis – Provisão Trabalhista, no montante de R$ 364,6 milhões.

Como dado relevante, pode-se observar que, no exercício de 2015, a conta Resultados Acumulados totalizou um saldo negativo de R$ 358,6 milhões, sendo composto pelo valor da conta Resultado de Exercícios Anteriores no montante negativo de R$ 339,6 milhões, mais o valor apropriado no *Resultado do Exercício* de 2015, de R$ 19,8 milhões, também negativo.

V.3 - RIOTUR

A empresa apresentou, em suas notas explicativas, a descrição das Provisões para Riscos e Contingências, conforme quadro a seguir:

Provisões para Riscos e Contingências - R$ Mil		
Descrição	**2014**	**2015**
Contingências Fiscais ISS	54.431	64.896
Contingências Trabalhistas	1.028	1.067
Contingências Fiscais - INSS	14.008	7.141
Contigências Cíveis - Fazenda Nacional	5.153	816
Notificação SPU Marina da Gloria **(não contabilizado)**	10.867	10.867
Total	**85.487**	**84.787**

Fonte: Contas de Governo 2015

Ressalta, ainda, que a Secretaria do Patrimônio da União - SPU apresentou Notificação de Débito, no valor de R$ 11,7 milhões, referente à taxa de ocupação da Marina da Glória, no período de 1986 a 2007. Desse montante, foi contabilizado o valor atualizado de R$ 816 mil por estar inscrito na Dívida Ativa da União. O saldo restante de R$ 10,9 milhões não foi contabilizado, constando apenas em notas explicativas. Informa também que a Procuradoria Geral do Município se manifestou no sentido de ser

indevida a cobrança, já que a Prefeitura é a titular do domínio útil daquele imóvel.

No exercício de 2015 a conta de Resultados Acumulados do balanço patrimonial apresenta um saldo acumulado negativo de R$ 126,7 milhões, possuindo a empresa um Passivo a Descoberto de R$ 66,5 milhões.

V.4 - RIOURBE

No Ativo Não Circulante da entidade, do valor total dos Investimentos, R$ 67,3 milhões referem-se a Investimentos Imobiliários – Edificações e Terrenos, sendo que 87% desse valor encontram-se gravados como garantia de ações judiciais em curso e 4% hipotecados em garantia de empréstimos e financiamentos.

A empresa registra Empréstimos e Financiamentos no valor total de R$ 216,4 milhões, demonstrado no quadro a seguir, composto entre outros por uma **dívida antiga com o PREVI-RIO**, no valor de R$ 58,6 milhões. A dívida encontra-se vencida, sendo devida ao Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro, e **deveria ter sido quitada até 31/12/2003**, conforme art. 3°, inc. III, da lei n° 3.344/2001.

Passivo Circulante - Empréstimos e Financiamentos - R$ mil		
Descrição	2014	2015
Instituições Financeiras	7.554	3.408
Empresas Estatais - RJ - CEHAB	12.433	13.164
Instituições Ligadas Municipais - FUNPREVI	48.218	58.587
Total	**68.205**	**75.159**

Fonte: Contas de Governo 2015

Passivo Não Circulante - Empréstimos e Financiamentos - R$ mil		
Descrição	2014	2015
Instituições Financeiras	13.223	15.208
Empresas Estatais - RJ - CEHAB	113.041	125.990
Total	**126.264**	**141.198**

Fonte: Contas de Governo 2015

Informa, ainda, a empresa em notas explicativas a existência de contingências não contabilizadas, no valor total de R$ 286,7 milhões, composto por ações judiciais cíveis, trabalhistas e tributárias com possibilidade de perda possível.

Alega a empresa que o prejuízo líquido de R$ 55,5 milhões foi motivado, basicamente, por atualizações de passivos contingentes e do resultado financeiro negativo, provocado por atualizações de contratos de empréstimos sem contrapartida em créditos, agravado pelo aumento dos indexadores da economia em 2015 com seus reflexos na atualização monetária.

No exercício de 2015, a conta de Resultados Acumulados do balanço patrimonial apresenta um saldo acumulado negativo de R$ 434,4 milhões, possuindo a empresa um Passivo a Descoberto de R$ 369,2 milhões.

V.5 - EMPRESA OLÍMPICA MUNICIPAL

A Empresa Olímpica Municipal, empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada sob a forma de Sociedade Anônima de capital fechado, controlada pelo Município do Rio de janeiro e vinculada ao Gabinete do Prefeito, será extinta em 31 de dezembro de 2016, nos termos da Lei 5.229 de 25 de novembro de2010.

Tem como atribuição coordenar a execução das atividades e projetos municipais relacionados à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Além disso, funciona como ponto de contato e integração entre a Prefeitura, os Governos Estadual e Federal, e os diferentes agentes nacionais e internacionais envolvidos no processo de preparação da Cidade do Rio de Janeiro para a realização destes eventos esportivos.

Como fato relevante do exercício, a empresa menciona em notas explicativas às Demonstrações Contábeis, que o prejuízo líquido apurado de R$ 18 mil foi motivado, principalmente, pela apropriação da depreciação sobre o Ativo Imobilizado.

V.6 – RIO SAÚDE

Consta em Nota Explicativa que a empresa celebrou, no exercício de 2015, mais três convênios com a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) tendo por objeto o gerenciamento, operacionalização e execução de ações e serviços de saúde nas seguintes unidades:

- UPA Senador Camará, pelo prazo de 24 meses, contados

da assinatura datada de 01/4/2015, Termo de Convênio nº 020/2015.

- UPA Rocha Miranda, pelo prazo de 24 meses, contados da assinatura datada de 28/4/2015, Termo de Convênio nº 026/2015.

- UPA Cidade de Deus, pelo prazo de 24 meses, contados da assinatura datada de 23/11/2015, Termo de Convênio nº 073/2015.

No exercício de 2015 a conta de Resultados Acumulados do balanço patrimonial apresenta um saldo acumulado negativo de R$ 1,8 milhão, possuindo a empresa um Passivo a Descoberto de R$ 1,8 milhão.

VI - FUNDEB

Neste item, a CAD informa que todos os entes estão sujeitos a limites impostos pela Constituição Federal, Leis Federais, Resoluções do Senado e, em diversos casos, por suas leis locais. Os itens a seguir apresentam as informações divulgadas pelo Município, com base nos dados apresentados pela CGM e as considerações da CAD, fundamentadas em inspeções realizadas e decisões anteriores do TCMRJ.

VI.1 - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Sendo assim, aduz que o art. 212 da Constituição Federal obriga os Municípios a aplicarem, na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, um mínimo de 25% de sua receita resultante de Impostos, inclusive as provenientes de Transferências.

Os principais parâmetros para a aferição do cumprimento do limite acima referido podem ser encontrados nos arts. 212 e 213 da Constituição Federal - CF, na Lei nº 9.394, de 20/12/1996, conhecida como Lei das Diretrizes e Bases da Educação - LDB, em seus arts. 11, V, 18 e 69 a 73, na Lei nº 11.494/2007, nas decisões desta Corte e do Poder Judiciário. Também constitui quesito nas Certidões exigidas para contratação de operações de crédito.

Ressalte-se que o não cumprimento da obrigação constitucional sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme art. 35, inciso III da Constituição Federal, bem como ao não recebimento de transferências voluntárias, conforme art. 25, parágrafo 1°, inciso IV, alínea "b" da LRF.

O Poder Executivo publicou o demonstrativo das receitas e despesas com educação no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO nos subitens 2.1.8 e 3.1 da Prestação de Contas.

A inspeção realizada pela CAD em março de 2016 com enfoque na MDE e no FUNDEB subsidiou a abordagem a seguir:

VI.1.1 - DESPESAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - SMPD

No cálculo da MDE/2015 foram incluídas as despesas ordenadas pela Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência - SMPD por meio de programas de trabalho da SME, no montante de R$ 20.462.553,45 (vinte milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e tres reais e quarenta e cinco centavos).

Na inspeção realizada em março/2016, foram examinados processos que representam 97,65% do montante constante no quadro acima. O exame indicou o que tem sido constatado anualmente: as despesas visavam atender às unidades "Casas Dia", Casas Lares" e à sede da SMPD, além de incluir duas creches e o Programa de Reabilitação Baseada na Comunidade.

Os valores apresentados não destacam as despesas para fins de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), ou seja, as despesas com as creches, deduzidas, ainda, dos gastos com assistentes sociais, enfermeiros, psicólogos, médicos, fisioterapeutas e com apoio nutricional, entre outras. Ressalte-se que tais despesas não podem ser computadas na MDE, mesmo realizadas em benefício dos alunos das creches conforme dispõe o inciso IV do art.71 da LDB, como segue:

> *Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: [...]*
>
> *IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; [...]*

Os termos analisados incluem as "Casas Lares" e "Casas Dia", cujos propósitos são os mesmos consignados em exercícios anteriores, como segue:

a) "Casas Lares": destinadas à moradia para jovens e/ou adultos com deficiência, dependentes de cuidados e auxílio para as atividades da vida diária cujos vínculos familiares encontram-se rompidos e/ou enfraquecidos e, portanto, não possuem condições de reintegração imediata à família de origem ou em família substituta, e visam oferecer proteção e promoção social.

b) "Casas Dia": equipamentos de proteção e promoção social que oferecem cuidados básicos diários, atividades socioculturais, orientação à família e inclusão dos usuários e seus familiares nas políticas públicas.

Desde 2004, a apuração desta Corte vem sendo feita de forma a contemplar somente as duas Creches mantidas na atual SMPD, que antes eram vinculadas a FUNLAR, sem os gastos não computáveis, assim classificados pela LDB.

Na análise das Contas de Governo referentes aos exercícios de 2005 e 2011, o tema foi enriquecido com a contribuição da 3ª Inspetoria Geral, que confirmou a natureza focada na assistência social.

Considerando que os processos de despesa da SMPD não segregam os gastos das Creches das demais despesas, esta Corte utilizou, nas Contas de 2011 a 2014, a identificação do valor relativo às unidades de educação infantil, critério que será repetido na presente análise.

Para identificar o valor relativo às unidades de educação infantil torna-se necessário obter o número de alunos indicados no censo escolar de 2015 e o valor por aluno anual estimado para o Rio de Janeiro, em creche de regime integral.

No exercício de 2015, a SMPD informou que 237 alunos estavam matriculados na creche da Unidade Vila Isabel e 114 alunos na creche da Unidade Campo Grande.

Os dados informados pela SMPD não puderam ser comparados com os dados encontrados no site do INEP[18], uma vez que estes não estão atualizados.

De acordo com os dados constantes no site do FNDE, a Portaria Interministerial nº 17 de 29/12/2014 do Ministério da Educação e Fazenda, estabeleceu o valor de R$ 3.803,13 por aluno, em creche de período integral.

Assim, aplicando os parâmetros que já foram aprovados pelo Plenário, obtém-se o seguinte quadro:

Creches	Alunos (1)	Valor por aluno anual estimado para o Rio de Janeiro para Creche Integral - Exercício de 2015 (2)	Totais (R$)
Vila Isabel	237	3.803	901.341,81
Campo Grande	114	3.803	433.556,82
Totais	**351**	**3.803,13**	**1.334.898,63**

Fontes:

(1) Recibo de encaminhamento dos dados ao INEP.
(2) Portaria Interministerial MF/MEC nº 17, de29/12/2014.

O montante apurado no quadro anterior, de R$ 1.334.898,63, deve ser desconsiderado da exclusão das despesas da SMPD e considerado para fins de cálculo da MDE, conforme quadro a seguir:

		R$
	Valor computado pelo Município	**20.462.553,45**
(-)	Valor mínimo por aluno - Creche Integral	**1.334.898,63**
	Valor a ser expurgado do cálculo	**19.127.654,82**

Diante do exposto e considerando a análise processual, o art. 212 da Constituição da República Federativa do Brasil e os art. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases, e com fundamento nas decisões desta Corte nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2004 a 2014, deve ser excluído o valor de R$ 19.127.654,82 da base de cálculo da MDE em 2015.

[18]http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/

VI.1.2 - ASSISTENTES SOCIAIS DA SME

Na inspeção realizada em março de 2016, constatou-se a inclusão na MDE/2015de gastos com Assistentes Sociais lotados na SME, conforme detalhado a seguir:

DESPESA COM ASSISTENTES SOCIAIS (R$)	
Gratificação do Sistema Municipal de Assistência Social	4.381.034,16
Vencimentos de Cargo Efetivo	1.362.772,62
Contribuição Patronal FUNPREVI (fonte 165)	2.082.261,30
Contribuição Patronal FUNPREVI (fonte 170)	1.308.849,96
Décimo Terceiro Vencimento de Funcionário Estatutário	762.616,31
Adicional por Tempo de Serviço	243.021,01
Remuneração de Férias aos Funcionários Estatutários	163.691,88
Vale Refeição e Alimentação	113.557,60
Benefício Licença Aleitamento	68.144,37
Salário Família - Estatutários	21.867,00
Auxílio Doença	2.780,08
Gratificação de Encargos Especiais	250,00
TOTAL	10.510.846,29

Fonte: Informações da SMA e FINCON

A inclusão das despesas com Assistentes Sociais contraria o disposto no inciso IV do art. 71 da LDB[19], conforme expresso nas decisões desta Corte sobre o assunto.

Sendo assim, entende a unidade técnica que deve ser excluído o valor de R$ 10.510.846,29 do cálculo da MDE/2015.

VI.1.3 - DESPESAS COM PSICÓLOGOS DA SME

Prossegue informando a CAD que na inspeção realizada em março de 2016, verificou-se o cômputo na MDE/2015 de gastos com Psicólogos lotados na SME, consoante evidenciado a seguir:

[19] Art.71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
[...]
IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; [...]

DESPESA COM PSICÓLOGOS (R$)	
Gratificação de Encargos Especiais	3.068.800,29
Vencimentos de Cargo Efetivo	2.185.464,10
Contribuição Patronal FUNPREVI (fonte 165)	2.016.498,50
Contribuição Patronal FUNPREVI (fonte 170)	1.267.513,34
Décimo Terceiro Vencimento de Funcionário Estatutário	737.628,50
Adicional por Tempo de Serviço	316.212,48
Benefício Licença Aleitamento	245.805,97
Remuneração de Férias aos Funcionários Estatutários	165.852,13
Vale Refeição e Alimentação	119.676,89
Salário Família - Estatutários	20.645,60
Direito Pessoal	7.049,46
Auxílio-Transporte	57,20
TOTAL	10.151.204,46

Fonte: Informações da SMA

A inclusão das despesas com Psicólogos contraria o estabelecido no inciso IV do art. 71 da LDB, conforme expresso nas decisões desta Corte sobre o assunto. Sendo assim, deve ser excluído o valor de R$ 10.151.204,46 do cálculo da MDE/2015.

VI.1.4 - DESPESAS COM O ENSINO ESTADUAL

Neste subitem, a unidade instrutiva pontua que na Cidade do Rio de Janeiro há escolas municipais utilizadas pelo Governo do Estado desde 1975. O Município vem exigindo ressarcimento pelo uso, como no Termo de Cessão nº 251/2011.

De acordo com as notas de débito fornecidas pela SME, o valor referente ao período de janeiro a dezembro de 2015, correspondente à alínea "a" do item I da Cláusula quinta do Termo, corresponde a R$ 8.976.203,34.

Observa-se que segundo o ajustado, o Município realiza orçamentariamente as despesas que o Estado deverá ressarcir a posteriori. As condições de pagamento pelo Estado constam no parágrafo primeiro da cláusula mencionada.

É patente, conforme já observado no exame das Contas de 2010 a 2014, que estes 33,33% de despesas com conservação, manutenção, preservação e segurança das unidades de ensino cedidas são gastos realizados pela SME com ensino estadual, pois, do contrário, não haveria necessidade de ressarcimento.

Ocorre que nos termos do inciso V do art. 11 da LDB, somente são contempladas na MDE, em se tratando de Municípios, as ações a eles incumbidas na educação infantil e no ensino fundamental.

O fato também de ser uma despesa com previsão de ressarcimento por terceiros, a torna indevida na base de cálculo da MDE, pois não representa esforço efetivo do Município, não podendo ser computada para os fins do art. 212 da CRFB e do art. 70 da LDB.

Logo, surge a necessidade de exclusão destas despesas do cálculo da MDE de 2015, conforme já decidido por esta Corte nas Contas de 2010 a 2014.

Considerando o disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal, no inciso V do art.11 e no art. 70 da LDB, e com base nas decisões desta Corte, nos Pareceres Prévios de 2010 a 2014, deve ser excluído o valor de R$ 8.976.203,34 do cálculo da MDE/2015.

VI.1.5 - OUTRAS DESPESAS INDEVIDAS NA MDE

Informa a CAD que o processo nº 07/005.281/2015 trata do contrato nº 222/2015, assinado com a Infoglobo Comunicações e Participações, referente a cota de patrocínio da Prefeitura para realização do Projeto Educação 360 - Encontro Internacional, que foi promovido nos dias 11 e12/9/2015.

O valor do patrocínio a cargo da Prefeitura foi de R$ 1.608.750,00 empenhado por meio das notas de empenhos nº 2080/2015 (R$ 579.695,58), nº 2340/2015 (R$ 868.179,42) e nº 2971/2015 (R$ 160.875,00), na fonte de recurso (100) do Tesouro Municipal, cabe ressaltar que na cláusula terceira do contrato é informado que o valor da Prefeitura corresponde a parte das despesas do projeto.

De acordo com inciso I do art. 70 da LDB poderão ser consideradas como despesas para o manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): "remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação" (*grifo nosso*).

Além disso, as despesas computáveis como MDE são restritas ao atendimento às escolas, alunos e profissionais da educação do Município do Rio, contemplando a educação infantil e o ensino fundamental, conforme o art. 209, §2º; o art. 212, §2º e o art. 213, todos da Constituição Federal e o art. 11, V da LDB.

Considerando que: de acordo com a SME, o projeto foi destinado à sociedade em geral, e que o público alvo não se restringiu aos funcionários da rede municipal de ensino; a SME não dispõe do quantitativo de alunos e profissionais de educação da rede municipal de ensino participantes do evento.

Entende-se que não é possível considerar como gasto em MDE, o valor do patrocínio municipal, pois as despesas computáveis como MDE são restritas ao atendimento às escolas, aos alunos e aos profissionais da educação do Município do Rio, contemplando a educação infantil e o ensino fundamental, conforme art. 209, §2°, art. 212, §2°, e art. 213 da Constituição Federal e inciso V do art. 11 da LDB.

Assenta, portanto, com fundamento no entendimento expresso no Parecer Prévio de 2014, que deve ser excluído o valor de R$ 1.608.750,00, referente ao contrato n° 222/2015, da MDE do exercício de2015.

VI.1.6 - DESPESAS COM PREVISÃO DE RESSARCIMENTO

As Despesas com Previsão de Ressarcimento encontram-se reguladas por meio do Convênio n° 69/2011 (processo 07/100.526/2011) celebrado entre a MULTIRIO e a RIOURBE para cooperação sobre administração das áreas comuns do prédio situado no Largo dos Leões n° 15, Humaitá.

A partir de julho de 2011, as despesas comuns do edifício passaram a correr à conta do orçamento da MULTIRIO, que passou a emitir notas de débito contra a RIOURBE para cobrança de 50% do valor. Em 2015, o valor atribuído à RIOURBE foi de R$ 814.666,50, segundo as notas de débito obtidas em Inspeção.

Desta forma, o montante da despesa com o processo 07/100.526/2011 que impacta a MULTIRIO é composto por uma parcela que deverá ser ressarcida pela RIOURBE.

As despesas com expectativa de ressarcimento não podem ser computadas no cálculo da MDE, por dois motivos:

I - As despesas realizadas que deverão ser ressarcidas por terceiros não representam esforço efetivo do Órgão na área educacional, conforme art. 70 da LDB. A acomodação da despesa no orçamento da MULTIRIO consiste

apenas em forma idealizada pelas partes para operacionalizar o rateio das despesas.

II - O financiamento efetivo desta despesa deixa de ser a receita resultante de impostos municipais, que é a base eleita pelo art. 212 da CF, para ser o ressarcimento realizado por terceiros, que não participa da base de cálculo.

Tal entendimento já foi expresso nos Pareceres Prévios de 2010 a 2014, devendo, portanto, ser excluído o valor de R$ 814.666,50 do cálculo da MDE/2015.

VI.1.7 - DESPESAS COM CONCESSIONÁRIAS - JUROS E MULTAS

Por meio do Requerimento nº CAD 2015/33-03, de 4/11/2015, e do Requerimento nº CAD 2016/01-04, de 19/2/2016, solicitou-se que a SME apresentasse os valores de juros e multas, pagos na fonte 100, referentes as faturas de luz, água e esgoto, telefonia e gás das Coordenadorias de Educação no período de janeiro a dezembro de2015.

A SME respondeu ao solicitado por intermédio do Ofício E/GAB nº 64, de 7/1/2016, e do Ofício E/SUBG nº 174, de 15/3/2016, conforme quadro consolidado, às fls. 677.

No aludido quadro, observa-se que **o valor pago com juros de multas** foi de R$ 306.857,15, e considerando que não é possível enquadrar tais despesas no cálculo da MDE, com fulcro no disposto no art. 70 da LDB, Lei nº 9.394/1996, a referida importância deve ser excluída do cálculo da MDE/2015.

VI.1.8 - OUTRAS DESPESAS COM JUROS E MULTAS

Por meio dos processos 07/100.657/2013 e 07/100.616/2013, verificou-se que a MULTIRIO realizou **despesas com juros e multas** por atraso no pagamento de débitos junto à Receita Federal do Brasil no montante de R$ 153.540,74.

Considerando que não é possível enquadrar tais despesas no cálculo da MDE, com fulcro no disposto no art. 70 da LDB, a referida importância deve ser excluída do cálculo da MDE/2015.

VI.1.9 – BIBLIOTECAS MUNICIPAIS

No Parecer Prévio referente às Contas de Governo do exercício 2014, processo nº 40/001.978/2015, o Plenário desta Corte de Contas decidiu o seguinte:

> *"17. Que observe as decisões desta Corte sobre a apuração do percentual mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, excluindo as despesas indevidas apontadas no Exame da CAD, abaixo."*
>
> *Exame da CAD [...]*
>
> *10 – Bibliotecas Municipais – Não alunos – R$ 602.433,77 [...]"*

Analisando a despesa do Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, anexo 8, do RREO, a CAD constatou que não foi excluída a parcela da despesa com bibliotecas da MDE, referente à utilização das bibliotecas pelo público que não representam os alunos, profissionais da educação e docentes, ou seja, a comunidade em geral.

Com base no Requerimento nº CAD 2015/33-04, de 4/11/2015, e no Requerimento nº CAD 2016/01-05, de 19/2/2016, foi solicitado à SME que em relação às Bibliotecas Escolares Municipais - BEM, fosse informado: o quantitativo de utilização por não alunos, alunos, e profissionais da educação, bem como os programas de trabalho e os números das notas de empenho pelos quais correram as despesas com cada Biblioteca.

Por intermédio dos Ofícios E/SUBG nº 1.281, de 29/12/2015, e nº 219, de 23/3/2016, à SME apresentou a sua resposta.

A seguir é apresentado o percentual de usuários da comunidade em geral sobre o público total, onde se observa que 59,87% do público das bibliotecas não estão relacionados com alunos, docentes e profissionais da educação.

BIBLIOTECAS	PÚBLICO	COMUNIDADE	%
PAQUETÁ	2.153	1.216	56,48%
COPACABANA	6.227	2.850	45,77%
GLÓRIA	3.530	1.446	40,96%
GRAJAÚ	6.435	2.022	31,42%
LEBLON	3.710	3.180	85,71%
MÉIER	6.771	6.219	91,85%
ENGENHO NOVO	1.704	1.635	95,95%
DIQUE	2.897	378	13,05%
PENHA	2.370	1.678	70,80%
OLARIA/RAMOS	2.869	2.693	93,87%
BANGU	3.520	2.893	82,19%
SULACAP	5.075	4.330	85,32%
DIVINÉIA	783	-	0,00%
CIDADE DA CRIANÇA	3.602	156	4,33%
SANTA CRUZ	2.891	1.958	67,73%
TOTAL	**54.537**	**32.654**	**59,87%**

FONTE: SME

Com base nas notas de empenho relacionadas no Ofício da SME, o montante das despesas com as bibliotecas no exercício de 2015 foi de R$ 169.863,37, na fonte de recurso 100.

Entende-se que as despesas computáveis como MDE são restritas ao atendimento às escolas, alunos e profissionais da educação do Município do Rio, contemplando a educação infantil e o ensino fundamental, conforme art. 209, §2°; art. 212, §2°, e art. 213 da Constituição Federal e inciso V do art. 11 da LDB.

Logo, o valor de R$ 101.705,60 (R$ 169.863,37 x 59,87%), deve ser excluído da MDE/2015, pois representa a parcela da despesa com bibliotecas, incluída na MDE, a qual não guarda relação com alunos, docentes e profissionais de educação.

VI.1.10 - DESPESAS COM GÊNEROS ALIMENTÍCIOS

Por meio dos processos 0702/001634/2012, 0704/000217/2015 e 0709/003799/2011, constatou-se que a SME realizou despesas com o fornecimento de lanches prontos para atender aos alunos da rede municipal de ensino no valor de R$ 94.911,64, o qual foi incluído na MDE/2015.

Como as despesas com gêneros alimentícios não podem ser computadas no cálculo da MDE, conforme previsto no inciso IV, art. 71 da Lei nº 9.394/1996, o referido montante deve ser excluído da base de cálculo da MDE/2015.

VI.1.11 – DEPÓSITOS COMPULSÓRIOS

Os processos nº 04/400.206/2015 e nº 04/400.312/2015 referem-se a Depósitos Compulsórios, isto é, regularização orçamentária de débito ocorrido por ordem judicial referente a dano material oriundo de queda de árvore, de falta de vaga em creche e outras relacionadas a segredo de justiça no montante de R$ 41.836,25, que foi computado na MDE/2015.

Considerando que esses Depósitos Compulsórios não devem integrar a MDE, com fulcro no disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/1996, o referido valor deve ser excluído da base de cálculo da MDE/2015.

VI.1.12 - DESPESAS COM VIAGEM CULTURAL

As Despesas com Viagem Cultural foram firmadas por meio do Contrato nº 205/2014 que teve por objeto a prestação de serviço de contratação de agência de turismo com a finalidade de proporcionar viagem cultural à Nova York/EUA a título de prêmio de reconhecimento e de valorização do trabalho efetuado por Diretores e Professores.

Embora a premiação de profissionais que se destacaram em sua área de atuação deva ser estimulada, no caso em tela não se vislumbra correlação entre a natureza da viagem e a área de atuação dos Diretores e Professores.

Logo, tais despesas, no montante de R$ 260.655,64, não podem ser enquadradas como de aperfeiçoamento, consoante disposto no art. 70, I da Lei nº 9.394/1996, e devem ser excluídas da base de cálculo da MDE/2015.

VI.1.13 - CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, 6º edição, deve-se registrar o total de restos a pagar cancelados no exercício, que foram inscritos com disponibilidade financeira. Esse valor não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido da MDE. A CGM apresentou no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, anexo 8, um valor de R$ 12.995.303,93, referentes a cancelamentos de restos a pagar, que já encontra-se expurgado da despesa com MDE de R$ 3.465.415.478,52.

VI.1.14 - CÁLCULOS

Assim, após as considerações constantes nos itens 6.1.1 a 6.1.13, o cálculo resumido das receitas e despesas a serem consideradas no cálculo estão expostas a seguir:

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - 2015

I - BASE DE CÁLCULO DO ANEXO 8 PUBLICADO PELA CGM - R$	
A - Receita de Impostos e Transferências	13.423.254.662,51
B - Despesas	3.465.415.478,52

II - EXAME DA CAD	
1) Secretaria Municipal dos Portadores de Deficiência	19.127.654,82
2) Ensino Estadual	8.976.203,34
3) Assistência Social	10.510.846,29
4) Assistência Psicólogica	10.151.204,46
5) Despesas com Gêneros Alimentícios	94.911,64
6) Previsão de ressarcimento sede da RIOURBE	814.666,50
7) Concessionárias - juros e multas	306.857,15
8) Despesas com juros e multas	153.540,74
9) Depósitos Compulsórios - regularização orçamentária de débitos	41.836,25
10) Bibliotecas Municipais - Não alunos	101.705,60
11) Projeto Educação 360 - Contrato nº 222/2015	1.608.750,00
12) Despesas com Viagem Cultural - Contrato nº 205/2014	260.655,64
C - Total das Deduções (itens 1 até 12)	52.148.832,43
D - Despesas Para Fins do Limite (B-C)	3.413.266.646

E - PERCENTUAL APLICADO EM 2015	CGM = B/A *100%	CAD = D/A *100%
	25,82%	25,43%

Os dados ajustados permitem obter o percentual de 25,43%. Entretanto, ressalva-se que a decisão final dos processos relacionados nos itens 6.1.15.1 e 6.1.15.3 poderá impactar no percentual apurado.

VI.1.15 - OUTROS ASPECTOS RELATIVOS À MDE

Além dos tópicos anteriores, são comentados a seguir temas relevantes relacionados à MDE.

VI.1.15.1 – CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SUPLEMENTAR

A CAD faz extenso histórico sobre o repasse da Contribuição Patronal Suplementar, às fls. 682/687, e ressalta que o § 1° do art. 33 da Lei n° 5.300/2011 que dispõe sobre o Plano de Capitalização do FUNPREVI prevê que:

> *"Art. 33. [...]*
>
> *§ 1° O Tesouro Municipal pagará, mensalmente, a partir de 1° de janeiro de 2011 até 31 de dezembro de 2045, contribuição suplementar ao FUNPREVI no importe correspondente a trinta e cinco por cento da remuneração integral percebida pelos servidores ativos de qualquer dos Poderes do Município, incluídas suas autarquias e fundações, excetuadas as parcelas de caráter eventual".*

Na MDE/2015, o Município computou o montante de R$ 976.951.242,43 referente à Contribuição Suplementar, conforme apurado no FINCON.

No entanto, a inclusão desse valor na MDE está sendo tratado no processo n° 40/2205/2013, que até a data da finalização do relatório da CAD não havia decisão final desta Corte de Contas.

VI.1.15.2 – REPASSE DE RECEITAS À SME DESTINADAS À MDE

A LDB estabelece que as receitas pertencentes à base de cálculo da MDE deverão ser repassadas ao órgão responsável pela educação e disciplina os prazos, fixados em função da arrecadação. Determina, ainda, que o atraso na liberação sujeitará os recursos à correção monetária e a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Considerando que o a art. 69, §5° da LDB está em vigor e que não foi identificada manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre sua invalidade, deve ser reiterada a recomendação para a sua implementação.

VI.1.15.3 - DESPESAS COM A GESTÃO DAS VILAS OLÍMPICAS

A SME considerou o montante de R$ 66 milhões na MDE. A CAD observa que a despesa não encontra amparo na LDB. No entanto, a matéria está sendo tratada no processo n° 40/00480/2013, que em consulta ao Sistema de Controle de Processo (SCP), desta Corte de Contas, constata-se que, em 10/3/2016, o processo n° 40/004.480/2013 foi baixado em diligência:

> *[...] "para que a Secretaria Municipal de Educação - SME se manifeste acerca do apontado nos itens 6.21 a 6.31 de fls. 25v/26, devendo, ainda, trazer aos autos a fixação do critério objetivo de apropriação das despesas com "Vilas Olímpicas Municipais", visando eliminar distorções no cálculo do percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, nos termos do art. 212 da Constituição Federal."*

Até a data da finalização deste relatório não havia decisão final desta Corte de Contas a respeito da matéria.

VI.2 - REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

O art. 60, inciso XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, com redação incluída pela Emenda Constitucional nº 53/2006, estabelece que o Município deverá destinar o mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

A apuração do cumprimento dessa obrigação também deve compor o Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, exigido no §3º do art.165 da Constituição Federal, conforme determinação da LDB em seu art.72.

O Anexo 8 do RREO apresentou o percentual de 74,29% de aplicação, ficando acima do mínimo constitucional para a destinação mínima do FUNDEB para o pagamento de professores de 60%.

VI.3 - AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPS

O art. 7º da Lei Complementar nº 141, de 13/1/2012, estabeleceu, para os Municípios, o percentual mínimo de 15% da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

A CAD apurou que o Município aplicou o percentual de 20,71% em Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme quadro às fls. 691. Esse percentual diverge do apurado pela Controladoria Geral do Munícipio – CGM que foi de 20,93% em decorrência do levantamento, realizado em inspeção ocorrida em março/2016, de despesas que não se enquadram como ASPS, e que, portanto, devem ser excluídas do cálculo.

A CAD constata, ainda, que o Município vem incluindo como despesas de Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS a Contribuição Previdenciária Suplementar, que em 2015 alcançou o montante de R$ 46 milhões (Subitem 6.3.1, Pág. 693).

Todavia, a matéria continua vem sendo tratada no processo 40/002.205/13, que ainda não foi objeto de decisão final desta Corte, por isso, a CAD concluiu, às fls. 695, como válida a utilização de tais despesas na base de cálculo das ASPS.

No subitem 6.3.2, às fls. 695, a CAD trata dos Restos a Pagar vinculados às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e constata que os cancelamentos efetuados não causaram descumprimento dos limites mínimos nos termos do § 1° e o § 2° do art. 24 da Lei Complementar n° 141/2012.

Por fim, no subitem 6.3.3, a CAD validou as informações constantes do Anexo 12 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, não tendo encontrado diferenças significativas no módulo de Controle Externo do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde – SIOPS.

VI.4 - DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

A Dívida Consolidada Líquida representou 75,86% da Receita Corrente Líquida, cumprindo o limite estabelecido no inciso II do art. 3° da Resolução n°40/2001 do Senado Federal.

O montante de R$ 17 bilhões da Dívida Consolidada é composto conforme quadro abaixo:

Em R$ mil

	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	TOTAL
CONTRATUAL	**16.242.839**	**362.145**	**16.604.984**
Operações de Crédito Internas	11.391.795	-	11.391.795
Operações de Crédito Externas	4.851.043	-	4.851.043
CEF	-	18.616	18.616
CEHAB	-	139.154	139.154
FUNPREVI	-	58.587	58.587
Parcelamento IRPJ	-	35	35
Parcelamento PIS/COFINS	-	2.176	2.176
Parcelamento CSLL	-	3	3
Parcelmento INSS	-	110.084	110.084
PIS/PASEP não parcelado	-	14.384	14.384
Parcelamentos Cíveis	-	19.105	19.105
PRECATÓRIOS PARCELADOS	13.866	2.962	**16.828**
DEPÓSITOS LEI 10.819	1.035.838	-	**1.035.838**
DÍVIDA CONSOLIDADA (sem Funprevi)	17.292.542	365.107	17.657.649
	97,93%	**2,07%**	**100,00%**

A seguir, é apresentado um quadro da Dívida Consolidada nos exercícios de 2014 e 2015, evidenciando as variações ocorridas:

R$ mil

	SALDO 2014	SALDO 2015	VARIAÇÃO R$	VARIAÇÃO %
DÍVIDA CONSOLIDADA	**13.687.146**	**17.657.649**	**3.970.503**	**29,01%**
1-Administração Direta	13.314.508	17.292.542	3.978.034	29,88%
2-Administração Indireta	372.638	365.107	-7.531	-2,02%

Fonte: CGM

A CAD verificou que ao longo de 2015 houve um incremento de 29,01% da Dívida Consolidada, correspondente a quase R$ 4 bilhões em valores nominais, em decorrência, principalmente, da dívida contratual da administração direta, cuja análise de forma analítica encontra-se no capítulo 8, do relatório, às fls. 723.

VI.5 - DESPESA COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal fixou limites para as Despesas com Pessoal em percentuais da Receita Corrente Líquida, sendo de 60% para o Município, distribuídos em 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, e 54% para o Executivo.

De acordo com o demonstrativo a seguir, o total consolidado da Despesa com Pessoal correspondeu a 46,96% da Receita Corrente Líquida. Já os gastos com o Poder Executivo, Câmara Municipal e Tribunal de Contas corresponderam a 44,26%, 1,87% e 0,83%, respectivamente, sobre a Receita Corrente Líquida, atendendo, portanto, aos limites previstos nos arts. 19, inciso III e 20, inciso III, alínea "b", da LRF.

Em R$ mil

DESPESA COM PESSOAL	EXECUTIVO	CÂMARA	TCM	CONSOLIDADO
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	**12.610.798**	**377.132**	**167.554**	**13.055.485**
Pessoal Ativo	8.892.729	377.132	166.920	9.436.782
Pessoal Inativo e Pensionistas	3.540.122	-	634	3.540.756
Outras de Despesa de Pessoal decorrente de contratos de terceirização (art. 18 § 1° da LRF)	77.947	-	-	77.947
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, § 1° da LRF) (II)	**3.602.347**	**1.076**	**96**	**3.603.518**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	3.943	-	-	3.943
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	35.367	1.076	-	36.443
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	40.987	-	96	41.083
Vinculados	3.522.050	-	-	3.522.050
TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL PARA FINS DE LIMITE (III) = (I) - (II)	**8.908.451**	**376.056**	**167.459**	**9.451.966**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	**20.127.298**	**20.127.298**	**20.127.298**	**20.127.298**
% do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL (V) = (III / IV)*100	**44,26%**	**1,87%**	**0,83%**	**46,96%**

Fonte: Contas de Governo 2015 e Relatórios de Gestão Fiscal da CMRJ e TCMRJ

VI.6 – CRÉDITOS ADICIONAIS

Quanto aos Créditos Adicionais, a CAD constata que o art. 8° da Lei n° 5.836/2015, Lei Orçamentária Anual do exercício de 2015, estabeleceu o **limite máximo de 30% da despesa fixada** para transposição, remanejamento ou transferências de recursos. Sendo que o parágrafo único do mesmo artigo exclui da base de cálculo e do limite autorizado os valores correspondentes à amortização e encargos da dívida e as despesas financiadas com operações de crédito contratadas e a contratar.

O art. 9° elenca as despesas cuja abertura de crédito suplementar não estará sujeita ao limite fixado.

O Município do Rio de Janeiro cumpriu o previsto na LOA, pois os créditos abertos, sujeitos ao limite, corresponderam a 11,83% da despesa fixada na Lei Orçamentária, segundo quadro de fls. 700.

VI.7 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM RELAÇÃO À RCL

As operações de crédito sujeitas ao limite corresponderam a 9,21% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite de comprometimento (16% da RCL) estabelecido pelo art. 7° da Resolução n° 43/2001 do Senado.

Além das operações de crédito sujeitas ao limite, observou a CAD que o Município recebeu recursos provenientes de operações de crédito que não estão limitadas pela Resolução do Senado Federal, no valor de R$ 21 milhões, sendo R$ 19 milhões referentes a Programa de Melhoria da Administração de Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial.

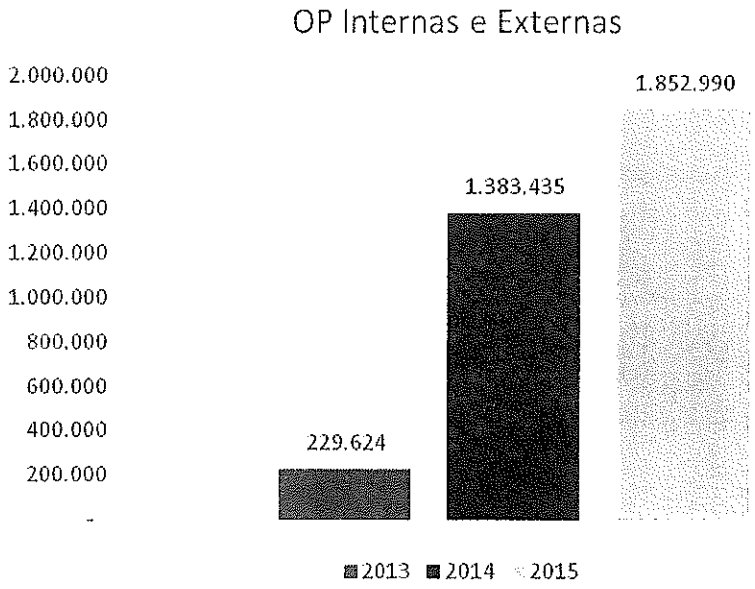
A comparação entre os valores das operações de créditos internas e externas, realizadas pelo Município entre os exercícios de 2013 e 2015, resulta em um **aumento nominal de R$ 1,62 bilhão**, o que corresponde a uma **variação percentual de 706,97%,** conforme detalhado no quadro a seguir.

R$ mil

	2013	2014	2015	VARIAÇÃO 2013- 2015 %
Operações de Crédito Internas e Externas - A	229.624	1.383.435	1.852.990	706,97%
Receita Corrente Líquida - B	17.970.302	18.567.615	20.127.298	12,00%
Limite - Resolução Senado nº 43/2001 - A/B	1,28%	7,45%	9,21%	

Fonte: Contas de Governo 2013, 2014 e 2015

Acrescento ainda um gráfico demonstrando o crescimento vertical das operações de créditos.



VI.8 - LIMITE DE DISPÊNDIO DA DÍVIDA PÚBLICA

A Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD alerta que o inciso II do art. 7º da Resolução do Senado nº 43/2001 fixa o limite para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada em 11,50% da receita corrente líquida. Os § 4º e 6º do mesmo artigo, com a redação dada pela Resolução nº 36/2009, fixam a metodologia para o cálculo do comprometimento.

O quadro apresentado na presente Prestação de Contas (item 3.6),

validado por meio de inspeção realizada pela CAD, apurou como **média de comprometimento com o serviço da dívida para o período 2015/2027 a proporção de 8,55% da RCL**, inferior, portanto, ao limite máximo de 11,50%, conforme detalhado a seguir:

R$ mil

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Serviço da Dívida	**1.016.427**	**1.769.659**	**2.047.246**	**2.189.171**	**2.309.086**	**2.277.802**	**2.183.758**
Amortização	525.032	796.330	928.107	1.149.335	1.324.834	1.367.653	1.352.848
Juros e Comissões	491.395	973.329	1.119.139	1.039.836	984.252	910.150	830.910
RCL	**20.127.298**	**20.559.202**	**21.000.374**	**21.451.012**	**21.911.321**	**22.381.508**	**22.861.784**
% de Comprometimento	**5,05%**	**8,61%**	**9,75%**	**10,21%**	**10,54%**	**10,18%**	**9,55%**

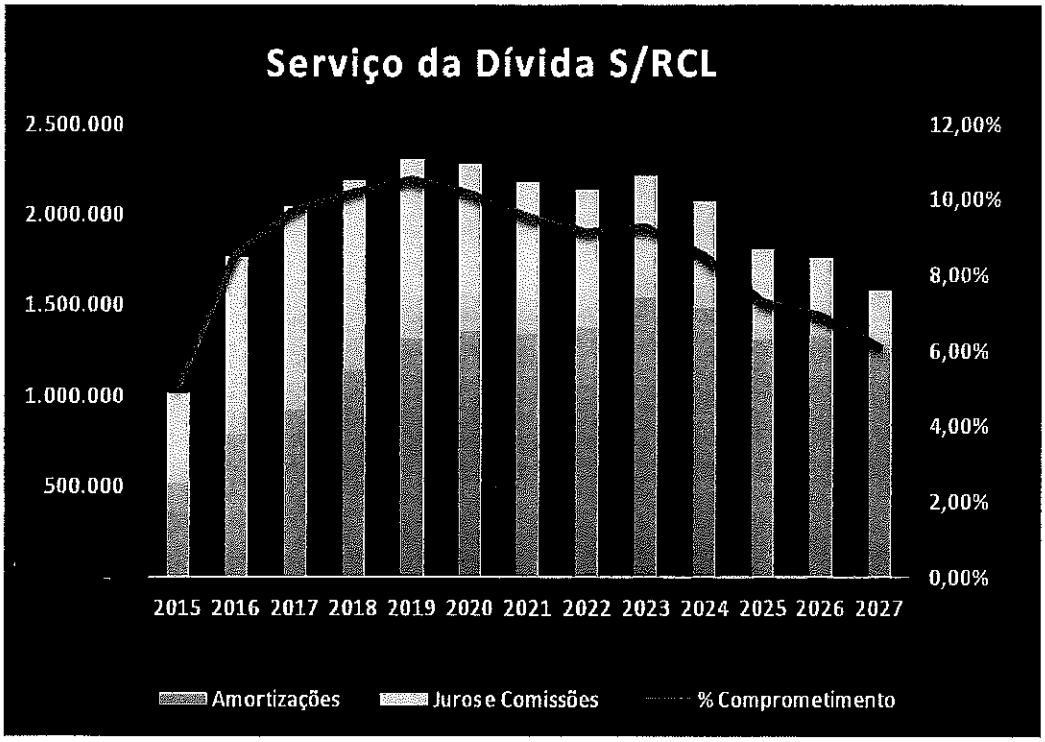
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Serviço da Dívida	**2.137.117**	**2.215.744**	**2.075.131**	**1.814.133**	**1.761.772**	**1.587.204**
Amortização	1.385.744	1.546.649	1.491.058	1.311.995	1.335.785	1.240.116
Juros e Comissões	751.373	669.095	584.073	502.137	425.988	347.088
RCL	**23.352.366**	**23.853.475**	**24.365.337**	**24.888.184**	**25.422.249**	**25.967.776**
% de Comprometimento	**9,15%**	**9,29%**	**8,52%**	**7,29%**	**6,93%**	**6,11%**

Fator de Atualização da RCL: 2,14586078% (Base: exercício 2015; Fonte: STN em 02/04/2016)

Média Anual de Comprometimento: 8,55%

A CAD ainda ressalta que a projeção para o comprometimento da RCL com o serviço da dívida é superior a 9% para todo o período compreendido entre os exercícios de 2017 e 2023, atingindo o percentual máximo de 10,54% em 2019, bem próximo ao limite estabelecido pelo Senado Federal.

Em valores absolutos, cabe destacar que a projeção de comprometimento com os encargos da dívida a partir do exercício de 2017 ultrapassa o dobro do gasto verificado no exercício de 2015, principalmente em função do início das amortizações referentes a vultosas operações de crédito contraídas junto à Caixa Econômica Federal (Corredor Transbrasil e Pró-Transporte) e ao BNDES (Programa Estruturador do Transporte Urbano) para execução de projetos de mobilidade urbana, com total financiado de aproximadamente R$ 4,5 bilhões, conforme demonstrado através do gráfico abaixo.



VI.9 - INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS

Para atendimento ao Princípio do Equilíbrio das Contas Públicas, o §1° do art. 1° da Lei Complementar n° 101/2000 dispõe 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 (...)", apontando que **as despesas inscritas em Restos a Pagar Processados e Não Processados deverão estar**, ao final de cada exercício financeiro**, cobertas pelas disponibilidades constantes nas contas de Disponibilidades de Caixa**, possibilitando, assim, seu pagamento no exercício seguinte.

Os Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Consolidado e Poder Executivo), constantes dos subitens 2.2.6 e 2.2.7 da Prestação de Contas, permitem obter os dados evidenciados a seguir:

GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

Demonstrativo Consolidado R$ mil

	Disponib.de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponib.de Caixa Liquida	RPN Inscrito
Recusos Vinculados (1)	**1.871.445**	**986.164**	**885.281**	**245.612**
FUNDEB	154.603	117.711	36.892	1.962
FMS	134.479	94.956	39.523	17.593
FMAS	27.626	5.056	22.570	3.357
FCA	21.421	1.528	19.894	116
FMH	384	792	(408)	25.516
FEP	36.514	26.615	9.899	8.353
Demais fundos especiais	202.939	18.949	183.990	3.481
Salário Educação	313.883	102.478	211.405	61.619
Convênios	206.615	199.835	6.781	24.847
Multas de trânsito	19.971	19.045	926	-
Operações de Crédito	372.348	291.479	80.868	11.670
Merenda Escolar	5.864	3.442	2.422	13
Royalties Petróleo	51.722	34.508	17.215	15.604
Outros recursos vinculados	323.075	69.772	253.303	71.481
Recursos não vinculados (2)	**2.167.983**	**1.768.712**	**399.270**	**244.081**
Total sem RPPS (3 = 1 + 2)	**4.039.428**	**2.754.877**	**1.284.551**	**489.693**
RPPS (4)	**264.165**	**300.800**	**(36.634)**	**465**
TOTAL CONSOLIDADO (3 + 4)	**4.303.593**	**3.055.677**	**1.247.917**	**490.157**

Fonte:Contas de Governo 2015

Na análise global do **demonstrativo consolidado**, a CAD observa que o total das despesas inscritas em RPN (R$ 490 milhões) é suportado pelo total da disponibilidade financeira líquida (R$ 1,25 milhão), em 31/12/2015, o que resulta em um **superávit de R$ 758 milhões**, após a inscrição em RPN.

Considerando apenas os dados do **Poder Executivo**, constata-se, também, na análise global, que o total das despesas inscritas em RPN (R$ 467 milhões) é suportado pelo total da disponibilidade financeira líquida (R$ 1,17 bilhão) em 31/12/2015, o que resulta em um **superávit de R$ 706 milhões após a inscrição em RPN**, conforme quadro a seguir.

Demonstrativo do Poder Executivo R$ mil

	Disponib.de caixa bruta	Obrigações Financeiras	Disponib.de caixa liquida	RPN Inscrito
Recusos Vinculados (1)	**1.850.756**	**985.973**	**864.784**	**245.591**
FUNDEB	154.603	117.711	36.892	1.962
FMS	134.479	94.956	39.523	17.593
FMAS	27.626	5.056	22.570	3.357
FCA	21.421	1.528	19.894	116
FMH	384	792	(408)	25.516
FEP	36.514	26.615	9.899	8.353
Demais fundos especiais	182.250	18.757	163.493	3.459
Salário Educação	313.883	102.478	211.405	61.619
Convênios	206.615	199.835	6.781	24.847
Multas de trânsito	19.971	19.045	926	-
Operações de Crédito	372.348	291.479	80.868	11.670
Merenda Escolar	5.864	3.442	2.422	13
Royalties Petróleo	51.722	34.508	17.215	15.604
Outros recursos vinculados	323.075	69.772	253.303	71.481
Recursos não vinculados (2)	**2.090.914**	**1.746.574**	**344.340**	**220.809**
Total sem RPPS (3 = 1 + 2)	**3.941.670**	**2.732.547**	**1.209.123**	**466.400**
RPPS (4)	264.165	300.800	(36.634)	465
TOTAL (3 + 4)	**4.205.835**	**3.033.346**	**1.172.489**	**466.865**

Fonte:Contas de Governo 2015

A CAD no quadro acima ressalta que, quando se examina a disponibilidade de caixa por recursos vinculados, observa-se que o FMH, os Convênios e o FUNPREVI **apresentaram inscrição de RPN em montante superior à Disponibilidade de Caixa Líquida**, que apresenta-se negativa no FMH e no FUNPREVI.

Cabe destaca que, ao final **do exercício de 2014**, as disponibilidades financeiras do Município após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados **eram de R$ 2 bilhões**, evidenciando **uma queda de 64,70%** em2015.

Em inspeção realizada, em março/2016, a CAD constatou que a disponibilidade financeira do FCA e o montante inscrito em RPP e RPN do FMH e do FMS, constantes no Anexo 5 do RGF, não conferem com os valores registrados nas Demonstrações Contábeis dos fundos mencionados.

VI.10 - INCENTIVO À CULTURA

A Lei nº 5.836, de 9/1/2015, que cuida da Lei Orçamentária Anual de 2015, determinou emseuart.14 que o Poder Executivo deveria conceder como incentivo fiscal a projetos culturais, no exercício de 2015, **no mínimo 1% da arrecadação do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS no exercício de 2014**, conforme estipula o §5º do art. 1º da Lei nº 5.553, de 14/1/2013.

A presente Prestação de Contas, ao tratar da aplicação para incentivo à cultura, informa que, de acordo com o item 3.2 do Edital nº 02/2014, da Secretaria Municipal de Cultura, o valor do incentivo à cultura para o exercício de 2015 foi de R$ 47.955.706,53, baseando-se na arrecadação de 2013.

No entanto, como já mencionado anteriormente, a LOA de 2015, obedecendo ao comando do §5º do art. 1º da Lei Municipal nº 5.553/2013, fixou o montante para a concessão do incentivo fiscal à cultura em no **mínimo 1%** da **receita do ISS arrecadada no exercício de 2014**. Assim, a apuração desse limite no exercício de 2015 resulta no seguinte percentual:

	R$
Receitas Arrecadadas de ISS no Exercício de 2014	**5.352.358.520,51**
Incentivos Fiscais Concedidos p/ Projetos Culturais (Despesa Empenhada)	**45.767.077,60**
PERCENTUAL APLICADO	**0,86%**

FONTE: Relatórios do Sistema Fincon

Portanto, conclui-se que o Município do Rio de Janeiro, no exercício de 2015, aplicou em incentivo fiscal a projetos culturais o valor correspondente a **0,86%** da arrecadação do ISS no exercício de 2014, não cumprindo, assim, os limites fixados na Lei Orçamentária de 2015 e na Lei Municipal nº 5.553/2013.

VI.11 – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A CAD destaca nesse item que o Anexo 13 do RREO (Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas) tem por finalidade dar transparência ao cumprimento do limite das despesas derivadas de tais parcerias em relação à receita corrente líquida.

Tal demonstrativo, no caso dos Municípios, visa à aferição dos limites previstos no art. 28da Lei nº 11.079, de 30/12/2004.

Atualmente, estão em vigor três PPP´s com previsão de pagamento de despesas por parte do Município: Porto Novo S.A., Rio Mais S.A. e VLT Carioca S.A.

- ***Porto Novo S.A.***

Trata-se de acordo firmado, em 26/11/2010, entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro (CDURP) e a Concessionária Porto Novo S.A., tendo por objeto a contratação, na modalidade de concessão administrativa, de serviços visando a revitalização, operação e manutenção da AEIU (Área de Especial Interesse Urbanístico) da região portuária, no valor inicial de R$ 7,61 bilhões.

A CDURP é considerada como entidade independente, condição que desobriga a inclusão dos valores decorrentes desta PPP no cálculo do limite de 5%, previsto no art. 28, Caput, da Lei 11.079/2004.

- ***Concessionária Rio Mais S.A.***

Trata-se de Parceria Público-Privada firmada, em 26/4/2012, entre o Município, por meio da Secretaria Municipal da Casa Civil, e a Concessionária Rio Mais S.A., tendo por **objeto a construção, operação e manutenção do Parque Olímpico**, visando a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, no **valor inicial de R$ 1,35 bilhão**.

- ***Concessionária do VLT Carioca S.A.***

Trata-se de acordo firmado, em 14/6/2013, entre o Município do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal da Casa Civil, a Concessionária do VLT Carioca S.A., tendo por **objeto a concessão patrocinada para a prestação dos serviços, incluindo a realização das obras e fornecimento da rede prioritária, visando a implantação, operação e manutenção de sistema de Veículos Leves sobre Trilhos - VLT**, na região portuária e central do Rio de Janeiro. O **valor inicial da concessão foi de R$ 1,61 bilhão**, a **ser pago em 270 contraprestações mensais**, contadas do início da Operação Comercial da Etapa 1 da Rede Prioritária do Sistema VLT. **O Aporte Público fixado foi de R$ 532 milhões**, para aquisição ou construção de bens reversíveis por parte da Concessionária.

Os valores das PPP's, firmadas com a Concessionária Rio Mais S.A. e com a Concessionária do VLT Carioca S.A., foram considerados para fins de elaboração do anexo 13 do RREO, **cumprindo o limite anual de 5% da Receita Corrente Líquida** estabelecido no art. 28 da Lei 11.079/04, conforme demonstrado a seguir:

R$

	Despesas de PPP RIO MAIS	Despesas de PPP VLT Carioca	Total das PPP's	RCL	%
2013	156.300.000,00	0,00	156.300.000,00	17.970.301.768,94	0,87%
2014	155.677.484,87	0,00	155.677.484,87	18.567.614.835,52	0,84%
2015	211.298.415,36	313.766.828,31	525.065.243,67	20.127.298.018,47	2,61%
2016	116.906.312,84	381.126.104,00	498.032.416,84	20.559.201.812,72	2,42%
2017	25.324.906,41	132.472.564,00	157.797.470,41	21.000.373.661,10	0,75%
2018	20.976.339,00	103.718.236,00	124.694.575,00	21.451.012.443,15	0,58%
2019	13.877.131,59	110.459.921,00	124.337.052,59	21.911.321.306,08	0,57%
2020	10.964.180,34	117.639.816,00	128.603.996,34	22.381.507.756,37	0,57%
2021	11.224.046,34	125.286.404,00	136.510.450,34	22.861.783.753,28	0,60%
2022	11.243.855,70	133.430.020,00	144.673.875,70	23.352.365.804,45	0,62%
2023	11.329.272,63	142.102.971,00	153.432.243,63	23.853.475.063,45	0,64%
2024	11.630.664,81	151.339.664,00	162.970.328,81	24.365.337.429,51	0,67%

Fonte Contas de Governo 2015 e Relatório de Inspeção realizada pela CAD nos Demonstrtivos da LRF

VII - DIVIDA ATIVA

VII.1 - CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA

Os créditos que compõem a Dívida Ativa Tributária e a Dívida Ativa não Tributária estão definidos no art. 39, § 2.º da Lei n.º 4.320.

O estoque da Dívida Ativa Tributária do Município é de R$ 38,50 bilhões e a Dívida Ativa Não Tributária é de R$ 1,89 bilhão, totalizando R$ 40,39bilhões.

O Ajuste de Perdas da Dívida Ativa no valor de R$ 6 bilhões consta como redução do Ativo Não Circulante, resultando em uma Dívida Ativa Líquida de R$ 34,39 bilhões.

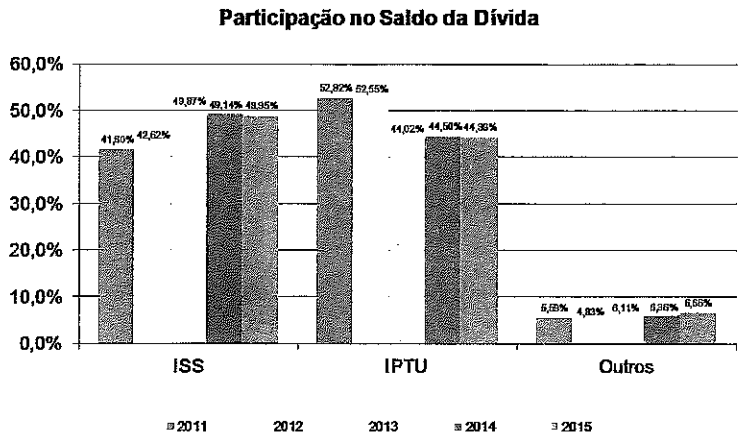
A relevância da Dívida Ativa é demonstrada pela sua participação de 66,09% no Total do Ativo Consolidado do Município e 71,24% do Ativo da Administração Direta.

A CAD tem constatado, através de inspeções realizadas nos últimos exercícios, divergências entre os valores evidenciados no Balanço Patrimonial e aqueles constantes do Sistema da Dívida Ativa administrado pela PGM.

Por fim, a CAD verifica, em 2015, que os saldos demonstrados pelo Sistema da Dívida Ativa não apresentam divergência. Contudo, foi solicitado a PGM e a CGM que adotassem medidas para integração das rotinas, em especial no que diz respeito à construção de uma interface entre o Sistema da Dívida Ativa e o FINCON e à contabilização tempestiva das operações.

VII.2 - COMPOSIÇÃO DO SALDO DA DÍVIDA ATIVA

O gráfico abaixo demonstra que a participação mais significativa na Dívida Ativa, em 31/12/2015, é do ISS, com 48,95%, seguido pelo IPTU, com 44,39%; juntos representam 93,34% dos créditos.



A evolução do saldo da Dívida Ativa do Município no período 2011-2015 revela um decréscimo real de 5,82%. No entanto, a CAD observa que a Administração Pública Municipal deve concentrar esforços para melhorar a cobrança de ISS, seja, os gerados no exercício corrente ou inscritos em Dívida Ativa.

VII.3 - DÍVIDA ATIVA DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

No Balanço Patrimonial Consolidado do Município, os valores inscritos em Dívida Ativa que tenham como sujeito passivo órgãos integrantes da Administração municipal devem ser registrados em contas específicas.

Em Inspeção realizada pela CAD constatou que a PGM confirmou à CGM o montante do saldo da Dívida Ativa Intragovernamental, no valor de R$ 999,5 milhões, relativos a 2.880 certidões, para fins de contabilização, que não foi efetuada pela CGM.

De acordo com as informações da PGM, da dívida intragovernamental referente ao IPTU os principais devedores são o contribuinte "Município do Rio de Janeiro", e a RIOURBE. Já quanto ao ISS, os principais devedores são COMLURB e RIOTUR.

Cabe ressaltar que tanto RIOURBE quanto COMLURB evidenciaram em Nota Explicativa a Dívida Ativa inscrita nas suas Demonstrações Contábeis.

VII.4 - GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA

O quadro a seguir reflete o comportamento da arrecadação da Dívida Ativa, nos últimos cinco anos.

R$ mil

EXERCÍCIO	PREVISÃO [A]	ARRECADAÇÃO [B]	DESEMPENHO [C] = [B]/[A]	VARIAÇÃO EXERCÍCIO ANTERIOR
2015	716.096	851.837	18,96%	13,90%
2014	722.548	747.891	3,51%	-46,79%
2013	738.035	1.405.482	90,44%	46,74%
2012	563.501	957.805	69,97%	55,54%
2011	548.189	615.794	12,33%	-

(1) A arrecadação inclui o Principal da Dívida Ativa, Multas e Juros
Fonte: CGM - Valores Atualizados pelo IPCA-Emédio (Base 2015)

Observa-se que em 2015 a arrecadação superou em 18,96% a previsão orçamentária. Este aumento explica-se pela implementação do "Concilia Rio" (Lei Municipal nº 5.854/2015) cujo objetivo foi elevar o grau de recuperabilidade dos créditos inscritos em Dívida Ativa.

VII.5 - OUTROS ASPECTOS RELEVANTES DA DÍVIDA ATIVA

VII.5.1 - INSCRIÇÕES - ISS E IPTU

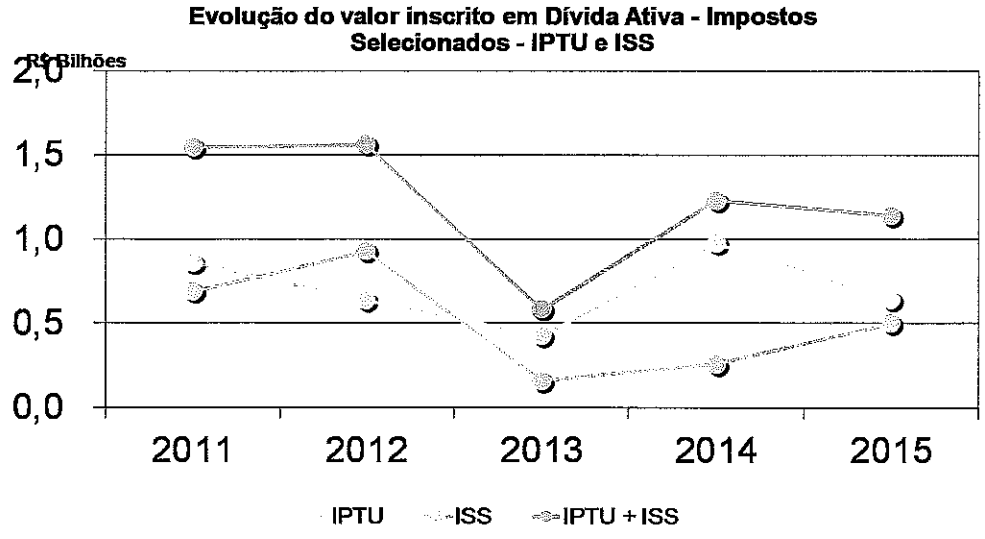
O quadro e o gráfico apresentam os valores inscritos de ISS e IPTU no período de 2011 a 2015.

R$ Mil

Evolução do Valor Inscrito em Dívida Ativa - IPTU e ISS			
Exercício	IPTU	ISS	IPTU + ISS
2011	859.622	688.689	1.548.311
2012	634.429	927.902	1.562.331
2013	424.878	157.677	582.555
2014	974.866	255.154	1.230.019
2015	640.405	500.386	1.140.791

Fonte: PGM e cálculos CAD
Valores indexados pelo IPCA-E

Destaca-se a redução na inscrição do IPTU em 34% e um aumento na inscrição do ISS em 96%, quando comparados ao exercício de 2014.



VII.5.2 - COMPOSIÇÃO DO SALDO – POR DEVEDORES

A CAD, na inspeção realizada em março de 2016 na PGM, solicitou a relação dos 15 maiores devedores do IPTU (por inscrição imobiliária) e da Dívida Avulsa (ISS) do Município, a relação consta do quadro de fls. 719.

A análise das listagens apresentadas indica que a dívida dos maiores devedores de IPTU e ISS totaliza R$ 13,54 bilhões, correspondendo a 35,17% do montante da Dívida Ativa Tributária do Município, e 26,03% do seu Ativo Total (R$ 52,03bilhões).

Os valores referentes às inscrições imobiliárias n.^{os} 08525669 e 05856711 totalizam R$ 4,10 bilhões, ou 22,90% do total inscrito em Dívida Ativa a título de IPTU. Estes imóveis, localizados na Barra da Tijuca, estão sobrepostos a outros, pois os mesmos já têm novas inscrições imobiliárias. A regularidade dos lançamentos de IPTU e taxas (verificação de superposição de inscrições imobiliárias) encontra-se sob análise em processos administrativos no Município.

Em relação ao ISS, o valor de R$ 8,45 bilhões, dos maiores devedores, corresponde a 42,77% do total inscrito em Dívida Ativa.

Destaca-se o aumento considerável no montante referente aos maiores devedores do ISS de 2014 para 2015, passando de R$ 4,88 bilhões para R$ 8,45 bilhões.

VII.5.3 - AJUSTE DA DÍVIDA ATIVA A VALOR RECUPERÁVEL

O Balanço Patrimonial da Administração Direta apresenta o valor de R$ 6 bilhões a título de Ajuste de Perdas da Dívida Ativa, valor este, inalterado desde o exercício de2012.

Esse ajuste não reflete o real valor contábil dos créditos considerados de difícil recuperação. Em função disso, no Parecer Prévio de 2014 constou recomendação, para que a PGM elaborasse avaliação criteriosa dos créditos inscritos em dívida ativa, classificando-os de acordo com o grau de dificuldade de sua recuperação, para que a provisão contábil constituída, reflita a realidade e possa ser anualmente atualizada com base em parâmetros consistentes.

De acordo com os parâmetros, R$ 19,79 bilhões apresenta chances de recuperação inferior ou igual a 10%, sendo R$ 5,48 bilhões referentes ao IPTU e R$ 14,31 bilhões referentes ao ISS.

Considerando que R$ 19,79 bilhões têm chances de recuperação igual ou inferior a 10%, este deveria ser o valor registrado como provisão no Balanço de 2015 e não R$ 6 bilhões, pode-se afirmar que o Ativo Consolidado do Município está superavaliado.

Tendo em vista a relevância dos créditos inscritos em Dívida Ativa no total do Patrimônio do Município, e considerando que o registro da provisão com base em critérios inconsistentes distorce a sua evidenciação no Balanço Patrimonial, entende-se que a CGM deve utilizar estas informações da PGM para registro da provisão para perdas prováveis.

VIII - ENDIVIDAMENTO

O endividamento total do Município, ao final do exercício 2015, atingiu o montante de R$ 27,59 bilhões. O quadro a seguir detalha os principais itens que compõem o endividamento do Município:

R$ mil

Endividamento Total	2014	2015	Compos.%	Var.%
Restos a Pagar	**2.809.645**	**2.760.174**	**10,00%**	**-1,76%**
Dívida Contratual	**12.955.487**	**16.604.984**	**60,18%**	**28,17%**
Adm. Direta - Interna	**9.271.653**	**11.391.795**	**41,29%**	**22,87%**
CEF	707.735	1.146.891	4,16%	62,05%
BNDES	2.311.910	3.615.347	13,10%	56,38%
Dívida Renegociada (MP 2.185-35)	6.179.285	6.529.959	23,67%	5,68%
Outras Dívidas Internas	72.723	99.598	0,36%	36,95%
Adm. Direta - Externa	**3.312.797**	**4.851.043**	**17,58%**	**46,43%**
BID	550.727	827.598	3,00%	50,27%
BIRD (Contrato 7942-BR)	2.762.071	4.022.884	14,58%	45,65%
BIRD (Contrato 8271-BR)	-	561	0,00%	-
Adm. Indireta	**371.036**	**362.145**	**1,31%**	**-2,40%**
Passivo Atuarial - FUNPREVI	**3.308.142**	**5.160.708**	**18,70%**	**56,00%**
Provisões	**923.390**	**960.935**	**3,48%**	**4,07%**
Outros	**1.492.922**	**2.103.641**	**7,62%**	**40,91%**
Total	**21.489.587**	**27.590.442**	**100,00%**	**28,39%**

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, RREO, RGF e SMF/SUBTM

A CAD demonstra, no quadro supra, que a dívida contratual sofreu um acréscimo de aproximadamente 28% no ano de 2015, com participação de 60% do endividamento total, que equivalem a aproximadamente R$ 3,65 bilhões.

VIII.1 - DÍVIDA CONTRATUAL – RENEGOCIADA

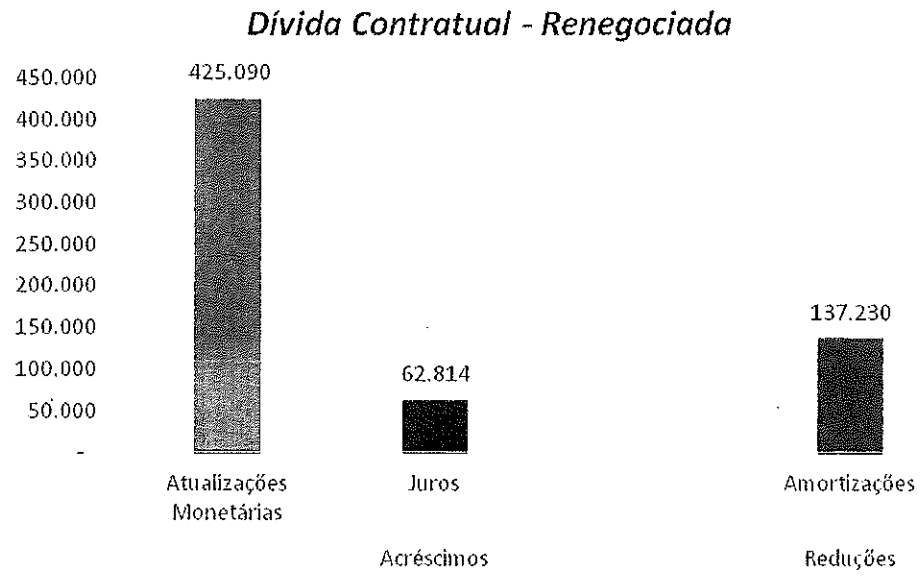
O estoque da dívida renegociada com o Governo Federal, amparado na MP 2.185- 35, atingiu, ao final de 2015, a cifra de, aproximadamente, **R$ 6,53 bilhões**. O referido valor corresponde a 40,2% do total da dívida fundada da Administração Direta de R$ 16,24 bilhões.

R$ mil

Dívida Renegociada - MP 2.185-35	
Saldo em 31/12/2014	**6.179.285**
Acréscimos	**488.075**
Atualizações monetárias	425.090
Variação cambial	0
Liberações	0
Juros	62.814
Comissões e Encargos	171
Reduções	**137.401**
Atualizações monetárias	0
Variação cambial	0
Amortização e Juros	137.230
Comissões e encargos	171
Baixas	0
Saldo em 31/12/2015	**6.529.959**

Fonte: F/STM

Constata-se que o saldo devedor em 31/12/2015 apresentou um acréscimo nominal, em relação ao encerramento do exercício anterior, de 5,68% nesta categoria de compromisso, por efeito das **atualizações monetárias de R$ 425 milhões** que superaram as **amortizações de R$ 137 milhões** realizadas no período, como demonstra o quadro a seguir:



VIII.1.1 - REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA (Lei Complementar nº 148/2014)

Nesse tópico, cumpre assinalar que, em 25/11/2014, foi sancionada a Lei Complementar nº 148 que autorizou a União a adotar nos contratos de refinanciamento de dívidas, a partir de 1º de janeiro de 2013, taxa de juros de 4% a.a., acrescida de atualização pelo IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo, do IBGE, limitados à taxa SELIC.

Ante a ausência de regulamentação da Lei Complementar nº 148/2014, o Município do Rio de Janeiro ingressou na Justiça Federal, em 23/3/2015, requerendo a expedição de depósito judicial no valor de R$ 29,07 milhões referente à quitação do saldo devedor da dívida nos moldes estabelecidos na Lei Complementar nº 148/2014. Após algumas disputas judiciais, o Município procedeu o pagamento em juízo do saldo devedor calculado em27/3/2015.

Em seguida, foi firmado acordo entre a União e o Município no sentido de se manter o pagamento em juízo das prestações. O Município se comprometeu, ainda, a complementar o depósito judicial que já havia realizado, de forma a alcançar o valor da prestação sob os critérios antigos, o que foi feito em10/4/2015.

No entanto, estabeleceu-se que, se a União não editasse a regulamentação da Lei Complementar até 01/02/2016 ou se o aditamento contratual não fosse efetivado no prazo de 30 dias úteis, o Município ficaria autorizado a levantar, de imediato, o total do saldo dos depósitos judiciais que tivera efetuado a partir do acordo, e a União se absteria da dívida do Município calculada na forma da Lei Complementar nº 148/2014 e que nada mais reclamaria do Município a esse respeito.

No **subitem 8.1.2**, fls. 726, a CAD esclarece que a União, por meio do Decreto nº 8.616, de 29/12/2015, regulamentou as disposições contidas na Lei Complementar nº 148/2014. Em seu art. 2º, § 1º, III, o Decreto estabeleceu que, previamente à celebração do termo aditivo, será firmado, com o agente financeiro da União responsável pelo contrato, o Termo de Convalidação de Valores, "por meio do qual deverão ser declarados a certeza, a liquidez e o montante do saldo devedor remanescente do contrato a ser aditado".

Em 14/1/2016, o Banco do Brasil, agente financeiro do contrato, enviou ao Prefeito Eduardo Paes o Ofício nº 2015/0088 contendo

demonstrativos do reprocessamento da dívida do Município do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Complementar nº 148/2014, que indicavam um saldo devedor de R$ 69,2 milhões na data de 1/11/2015.

Já em 26/1/2016, o Banco do Brasil enviou o Ofício nº 2016/0142, endereçado ao Secretário Municipal de Fazenda, informando que se fez necessária revisão dos cálculos da dívida do Município, tendo em vista as novas orientações da STN. Em função da substituição dos encargos financeiros previstos no contrato pela taxa Selic acrescida de juros moratórios de 1% a.a., desde a venda da folha (outubro de 2006) até 1/1/2013, foi apresentado novo saldo devedor de R$ 748,89 milhões na data de 1/11/2015.

Diante da discrepância de valores para o saldo devedor apresentados pelo Banco do Brasil em janeiro de 2016, o Município do Rio de Janeiro peticionou na ação ordinária 0027483-11.2015.402.5101 requerendo *"o regular prosseguimento do feito para que seja ao final julgado procedente com a declaração de quitação do contrato de refinanciamento objeto desta ação com o valor do depósito inicial realizado, ou, por mera hipótese, caso seja apurado eventual resíduo necessário à quitação, que o Município seja autorizado a continuar o pagamento das parcelas de refinanciamento, já calculadas na forma da LC 148/2014, sem a incidência de qualquer penalidade"*.

O Município requereu, ainda, a expedição do mandado de levantamento do saldo de depósito judicial, excluindo o depósito inicial de R$ 29,07 milhões.

Na decisão, o juiz, em 1/2/2016, deferiu a expedição de mandado de levantamento do saldo total da conta de depósito judicial, a favor do Município, excluindo-se o valor do depósito inicial de R$ 29,07 milhões, acrescido da remuneração calculada sobre este valor pelo banco depositário para crédito na conta corrente do Município do Rio de Janeiro no Banco do Brasil.

A União opôs embargos de declaração, aos quais foi negado provimento, uma vez que o juiz entendeu que não havia omissão na decisão e que a União pretendia, na verdade, a modificação do julgado.

Posteriormente, a União juntou demonstrativos do cálculo da dívida do Município, em que apontam um saldo devedor de R$ 716,76 milhões em 1/1/2016.

A CAD observa que, em consulta eletrônica realizada em 02/04/2016, o processo encontra-se concluso ao magistrado para despacho.

VIII.2 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA CONSOLIDADA

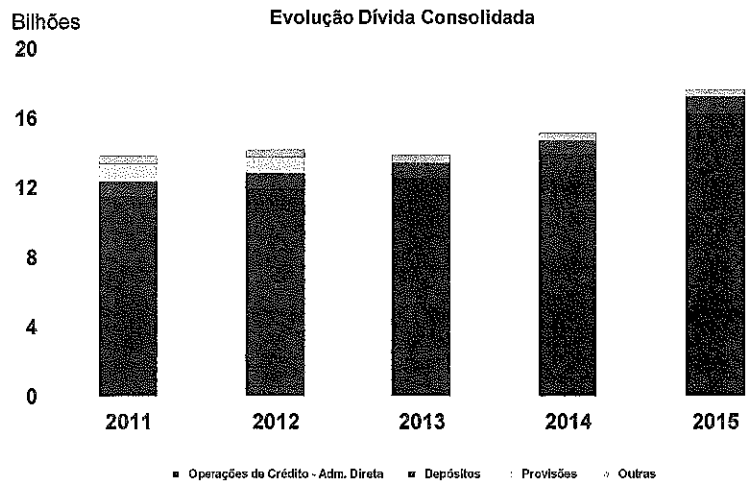
Nesse subitem, a CAD ressalta que as análises da evolução do endividamento contraído pelo Município consideram os valores da dívida consolidada de 2015 fixos e os valores dos demais exercícios atualizados com base no IPCA-E (Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial) do período.

A evolução do montante e composição detalhada da Dívida Consolidada nos últimos 5 exercícios é apresentada no quadro e gráfico a seguir:

R$ mil

Descrição	2011	2012	2013	2014	2015
Operações de Crédito	11.553.800	11.955.296	12.569.751	13.931.788	16.242.839
Depósitos	805.281	895.763	847.525	786.091	1.035.838
Provisões	1.011.763	905.751	-	-	-
Outras	512.404	448.610	467.730	434.664	378.973
Dívida Consolidada	13.883.248	14.205.421	13.885.005	15.152.542	17.657.649

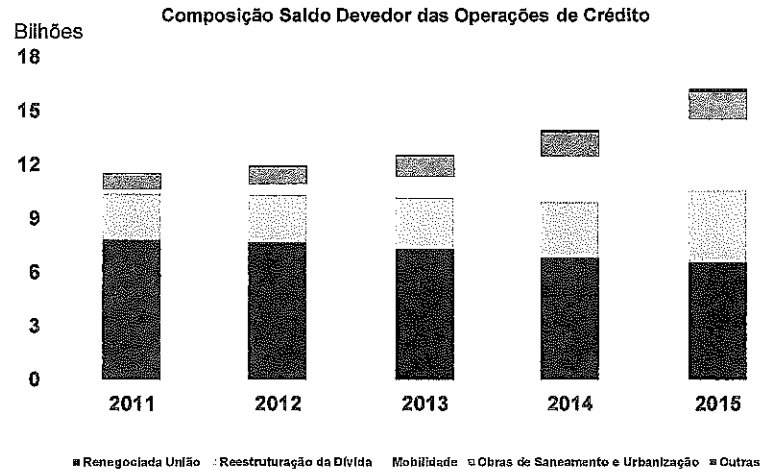
valores reais atualizados pelo IPCA-E



Observa-se que, na composição da dívida consolidada municipal, as operações de créditos da Administração Direta correspondem à maioria do endividamento.

A **dívida consolidada de R$ 13,88 bilhões em 2011, saltou para R$ 17,66 bilhões em 2015, um acréscimo de 27% nos últimos 5 exercícios**, influenciada, sobretudo, pelos aumentos da dívida nos exercícios de 2014 e 2015, vinculada aos grandes eventos esportivos de nível internacional.

No quadro a seguir, considerando a relevância das operações de créditos na dívida consolidada, é demonstrada a sua composição no quinquênio 2011 a 2015 por objeto contratual, destacando-se a evolução do saldo devedor das operações de créditos de estruturação de transporte e mobilidade urbana que, em 2011, representavam aproximadamente 2% do saldo devedor das operações de créditos e, em 2015, já representam 24%.



A CAD alerta que o crescimento da dívida com operações de crédito vem refletindo no aumento do comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, cujo limite legal encontra-se estipulado no art. 7°, inciso II da Resolução do Senado Federal n° 43/2001.

No **subitem 8.4,** a CAD destaca os valores de realização da despesa com amortização, juros e outros encargos da dívida, por projetos e atividades, incluindo a administração indireta:

R$ mil

PT, Projetos, Atividades e Natureza de Despesa	Despesa Autorizada	Despesa Empenhada	% Desp. Emp. s/ Autorizada	Despesa Paga	% Desp. Paga
31.02.28.841.9000.5024- Encargos da Dívida Reneg.	**62.985**	**62.985**	**100,00%**	**62.985**	**100,00%**
32902100 - Juros	62.814	62.814	100,00%	62.814	100,00%
32902200 - Outros Encargos	171	171	100,00%	171	100,00%
31.02.28.841.9000.5025-Dívida Renegociada	**74.416**	**74.416**	**100,00%**	**74.416**	**100,00%**
46907700 - Principal Corrigido	74.416	74.416	100,00%	74.416	100,00%
31.02.28.841.9000.5098 - Reestr. Div. Reneg.	**157.808**	**157.808**	100,00%	**157.808**	**100,00%**
32902100 - Juros	124.679	124.679	100,00%	124.679	100,00%
46907700 - Principal Corrigido	33.130	33.130	100,00%	33.130	100,00%
15.51.15.841.9000.6003 - Dívida Riourbe	**8.273**	**3.848**	46,52%	**3.535**	**91,87%**
32902100 - Juros	2.819	1.182	41,94%	1.086	91,87%
46907100 - Principal Corrigido	5.454	2.666	48,88%	2.449	91,87%
31.02.28.843.9000.5026 - Encargos da Dívida Interna	**273.462**	**273.361**	**99,96%**	**273.361**	**100,00%**
32902100 - Juros	253.167	253.167	100,00%	253.167	100,00%
32902200 - Outros Encargos	20.295	20.194	99,50%	20.194	100,00%
31.02.28.843.9000.5027 - Dívida Interna	**107.698**	**107.698**	**100,00%**	**107.698**	**100,00%**
46907100 - Principal Resgatado	107.698	107.698	100,00%	107.698	100,00%
31.02.28.844.9000.5028 - Encargos da Dívida Externa	**26.344**	**26.344**	**100,00%**	**26.344**	**100,00%**
32902100 - Juros	26.344	26.344	100,00%	26.344	100,00%
32902200 - Outros Encargos	-	-	-	-	-
31.02.28.844.9000.5029 - Dívida Externa	**78.811**	**78.811**	**100,00%**	**78.811**	**100,00%**
46907100 - Principal Resgatado	78.811	78.811	100,00%	78.811	100,00%
31.02.28.844.0321.5704 - Encargos - BID - PROAP III	**2.312**	**2.312**	**100,00%**	**2.312**	**100,00%**
32902100 - Juros	1.287	1.287	100,00%	1.287	100,00%
32902200 - Outros Encargos	1.025	1.025	100,00%	1.025	100,00%
TOTAL	**792.108**	**787.583**	**99,43%**	**787.270**	**99,96%**

Fonte: FINCON

A CAD observa que dos R$ 787,27 milhões pagos no exercício de 2015, R$ 469,37 milhões referem-se a juros, R$ 296,50 milhões a amortizações e R$ 21,39 milhões a outros encargos sobre a dívida;

VIII.3 - RESTOS A PAGAR POR PODER E ÓRGÃO

Considerando os dados consolidados (excluídas as transações intraorçamentárias), conforme quadro a seguir, a CAD observa que o Poder Executivo responde por 98,35% do total dos valores inscritos em Restos a Pagar. Deste percentual, 65,96% são provenientes da Administração Direta e 32,39% da Administração Indireta.

R$ mil

Poder/Orgão	RPP	RPN	Total	%
EXECUTIVO	**2.194.910**	**519.852**	**2.714.762**	**98,35%**
ADM.DIRETA	**1.396.050**	**424.681**	**1.820.731**	**65,96%**
SMO	408.425	31.557	439.982	15,94%
SME	374.322	95.544	469.865	17,02%
SMS	259.744	97.296	357.039	12,94%
SECONSERVA	79.242	21.016	100.258	3,63%
SMH	49.583	73.890	123.472	4,47%
SECPAR	45.311	141	45.452	1,65%
CVL	40.900	12.043	52.942	1,92%
SMC	19.565	27.549	47.115	1,71%
OUTRAS	118.959	65.646	184.605	6,69%
ADM. INDIRETA	**798.861**	**95.171**	**894.031**	**32,39%**
FUNPREVI	295.805	465	296.270	10,73%
COMLURB	132.841	718	133.558	4,84%
RIOURBE	125.784	22.958	148.742	5,39%
RIO-ÁGUAS	54.048	56.556	110.604	4,01%
GM-RIO	36.055	1.299	37.354	1,35%
GEO-RIO	30.799	2.353	33.153	1,20%
CET-RIO	26.519	6	26.526	0,96%
RIOSAÚDE	22.628	4.746	27.375	0,99%
RIOTUR	12.686	-	12.686	0,46%
OUTRAS	61.694	6.070	67.764	2,46%
LEGISLATIVO	-	**45.412**	**45.412**	**1,65%**
TOTAL	2.194.910	565.264	2.760.174	100%
%	79,52%	20,48%	100,00%	

Fonte: RREO 2015 e RREO 1º Bimestre 2016

VIII.4 - CAPACIDADE DE PAGAMENTO

Em setembro de 2012, foi publicada a Portaria nº 306, do Ministério da Fazenda, alterando os critérios e a metodologia a serem utilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, definidos anteriormente pela Portaria MF nº 89/1997, para classificar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios segundo sua situação financeira e capacidade de pagamento.

A CAD destaca que, conforme a metodologia da análise da capacidade de pagamento definida pela Portaria nº 306/2012, o Município do Rio de Janeiro enquadrou-se na categoria "B-" no exercício 2015, que aponta para uma situação fiscal boa e um risco de crédito médio.

VIII.5 – METAS FISCAIS

A CAD ressalta que o art. 4º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) conterá Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal

e primário e o montante da dívida, instruídos com memória de cálculo que justifique os valores pretendidos.

A Lei Municipal nº 5.782/2014, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2015, trouxe, em seu anexo, metas anuais de resultado primário e montante da dívida pública fundada, os quais foram atualizados pela Lei nº 5.836/2015 – Lei Orçamentária para o exercício de2015.

VIII.5.1 – RESULTADO PRIMÁRIO

A meta de Resultado Primário estipulada para o exercício de 2015 foi de R$ 2,52 bilhões negativos, o que indica que a previsão dos gastos orçamentários do Município com a manutenção da máquina pública (pessoal e custeio) e com investimentos era superior à estimativa de arrecadação, fazendo-se necessária a obtenção de receitas financeiras para suportar as despesas primárias.

Ao final do exercício de 2015, apurou-se um déficit primário de R$ 2,78 bilhões, provocando uma variação desfavorável em relação à meta de R$ 255,48 milhões.

R$ mil

	LOA 2015	REALIZADO 2015	REALIZADO / LOA
Receitas Primárias	26.294.643	23.716.338	(2.578.305)
(-) Despesas Primárias	28.821.156	26.498.333	(2.322.824)
Resultado Primário	(2.526.513)	(2.781.994)	(255.481)
Meta Fixada	**(2.526.513)**		

Fonte: LOA 2015 e RREO 2015

A partir da análise do quadro acima, verifica-se que 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 que realizaram apenas 35,60% dos R$ 2,23 bilhões previstos, além da insuficiência das transferências da cota-parte do ICMS, de recursos do SUS e do FUNDEB.

Em que pese a insuficiência da arrecadação das receitas primárias ter sido maior que a economia orçamentária pela não execução das despesas primárias no montante fixado na LOA, o que **gerou um déficit primário superior à meta estabelecida**, há que se considerar que parte do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2014 foi incorporado ao Orçamento de 2015, tendo sido executados R$ 818,26 milhões com tais recursos.

VIII.5.2 – RESULTADO NOMINAL

Resultado Nominal corresponde à variação da dívida fiscal líquida num determinado período. Já a dívida fiscal líquida é apurada através do somatório da dívida consolidada líquida com as receitas de privatizações, excluídos os passivos reconhecidos decorrentes de déficits ocorridos em exercícios anteriores.

O Resultado Nominal fixado no Anexo de Metas Fiscais, republicado na LOA 2015, previa um aumento do endividamento na ordem de R$ 2,33 bilhões. Ao final do exercício, **apurou-se um incremento da dívida fiscal líquida de R$ 4,61 bilhões, indicando um incremento da dívida de quase 100% acima da meta estabelecida**.

O quadro abaixo compara os dados disponíveis da estimativa de Resultado Nominal constante do Anexo de Metas Fiscais na LOA com os valores apurados em 2015 no Relatório Resumido da Execução Orçamentária –RREO.

R$ mil

	LOA 2015		RREO 2015		VAR
	31 Dez 2014	31 Dez 2015 (a)	31 Dez 2014	31 Dez 2015 (b)	(b)-(a)
DÍVIDA CONSOLIDADA		16.303.709	13.687.146	17.657.649	1.353.941
(-) Deduções		3.492.958	3.008.777	2.388.317	(1.104.640)
Disponibilidade de Caixa			4.443.016	4.039.428	
Demais Haveres Financeiros			359.233	261.711	
(-) RPP (exceto precatórios)			(1.793.473)	(1.912.822)	
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA		**12.810.751**	**10.678.369**	**15.269.332**	**2.458.581**
Receita de Privatizações			-	-	
Passivos Reconhecidos			145.630	124.646	
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA			**10.532.739**	**15.144.686**	
RESULTADO NOMINAL		**2.333.668**		**4.611.947**	**2.278.279**

Fica demonstrado que o saldo da Dívida Consolidada Bruta em 31/12/2015 foi **R$ 1,35 bilhão acima da estimativa**, ao passo que as deduções da dívida consolidada (disponibilidades e demais haveres financeiros excluídos os restos a pagar processados) tiveram um déficit de previsão na ordem de R$ 1,10bilhão.

Na inspeção realizada, pela CAD, na Secretaria Municipal de Fazenda, em março de 2016, o órgão apontou que, embora as liberações de operações de crédito no ano (R$ 1,87 bilhão) tenham sido em montante inferior à estimativa (R$ 2,43 bilhões), a variação de R$ 1,35 bilhão entre o montante estimado e o saldo da Dívida Consolidada apurada no exercício decorre do aumento substancial do estoque da dívida em moeda estrangeira.

Neste sentido, a CAD destaca que a estimativa de taxa média de câmbio na LOA foi de R$ 2,46, enquanto a taxa média do ano foi de R$ 3,34. 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.

- **LRF**

A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva a responsabilidade na gestão fiscal, a partir do momento em que se exige ações planejadas e transparentes, que previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF prevê o cumprimento de metas fiscais, a obediência a limites e restringe o crescimento da despesa.

A CAD ressalta que o não atingimento das metas de Resultado Primário e de Resultado Nominal no exercício de 2015, conforme exposto nos subitens 8.6.1 e 8.6.2, **demandaria a adoção das medidas fixadas no art. 9º da LRF** por parte do Município.

VIII.6 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – PRECATÓRIOS 2015

Com base no quadro seguinte, a CAD evidencia que foram empenhados 91,31% do fixado, tendo sido efetivamente pagos 97,66% do total empenhado.

R$

Entidades de Direito Público Municipal - Precatórios Judiciais

	ORÇAMENTO	DESPESA EMPENHADA	DESPESA PAGA
Administração Direta (PGM)	**98.279.697**	**93.255.554**	**93.244.284**
Administração Indireta	**38.768.959**	**31.878.244**	**28.958.875**
COMLURB	20.640.433	20.614.615	20.404.682
RIOTUR	3.975.260	2.061.612	2.059.702
RIOLUZ	2.546.537	2.546.536	2.546.536
RIOURBE	2.704.939	2.117.262	735.624
FUNPREVI	1.425.000	1.308.620	1.295.675
RIOCENTRO	1.417.341	1.247.558	54.440
IPLANRIO	1.150.000	101.582	-
GMRIO	1.018.000	676.498	667.088
MULTIRIO	663.090	659.005	659.005
RIOZOO	630.000	125.705	125.705
GEORIO	622.183	-	-
FPJ	596.655	51.232	51.232
CET-RIO	344.000	334.176	334.176
EOM	300.000	8.831	8.831
RIO-ÁGUAS	240.000	-	-
RIOCOP	157.749	-	-
PLANETÁRIO	100.000	-	-
IPP	80.000	-	-
RIOFILME	80.000	7.885	7.885
PREVIRIO	50.000	10.788	1.955
IMPRENSA DA CIDADE	27.772	6.338	6.338
TOTAL	137.048.656	125.133.798	122.203.153

Fonte: FINCON

A CAD constata que as demonstrações contábeis apresentavam, em 31 de dezembro de 2015, um valor de R$ 252,42 milhões à conta de precatórios judiciais. A seguir, está especificada a responsabilidade pelo pagamento de precatórios por Entidade de Direito Público Municipal:

Entidades de Direito Público Municipal - Precatórios Judiciais

R$ mil

	Curto Prazo	Longo Prazo	Total
Administração Direta (PGM)	**237.516**	**13.866**	**251.382**
Administração Indireta	**1.042**	**-**	**1.042**
Previ-Rio (FUNPREVI)	305	-	305
Fundação Parques Jardins	637	-	637
Planetário	100	-	100
TOTAL CONSOLIDADO	238.559	13.866	252.424

Fonte: Balanço Patrimonial/Relatório FINCON

No subitem 8.7.2, fls. 742, a CAD observa que o Município possui um precatório parcelado vigente, no valor atualizado de R$ 22,5 milhões, cujo beneficiário é a empresa Imobiliária Itapemirim S/A. A primeira parcela, paga no exercício de 2015, teve o valor de R$ 3,8 milhões, previsto na lei orçamentária municipal de 2015. O saldo remanescente, R$ 18,7 milhões, será pago em outras duas parcelas, nos exercícios de 2016 e2017.

IX – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cumprindo o disposto no inciso I, do § 4°, do art. 1°, da Deliberação n°142/2002, a CAD efetuou a análise preliminar das Contas de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 2015, para subsidiar a apreciação e a emissão de Parecer Prévio por esta Corte de Contas.

Em virtude do apontado nos itens anteriores, merecem destaque os seguintes temas:

IX.1 – DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

Conforme apontado no subitem 2.4, no exercício em análise constatou-se que as despesas executadas à conta de recursos com previsão de arrecadação em 2015 superaram em R$ 86 milhões o montante efetivamente arrecadado, situação que, embora não resulte em insuficiência financeira nem comprometa a capacidade de pagamento das obrigações existentes ao final do exercício, atenta contra as boas práticas fiscais, em especial o § 1° do art. 1° da LRF:

> *Art. 1° - (...)*
>
> *§ 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.*

Considerando que a Administração Municipal, ainda que provocada através dos Ofícios TCM/GPA/PRES/0025 e TCM/GPA/PRES/0026, não apresentou justificativas para tal fato, submete-se ao Plenário a possibilidade

de que conste no Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte a seguinte **Ressalva**:

> ➢ *As despesas executadas à conta de recursos com previsão de arrecadação em 2015 superaram em R$ 86 milhões o montante efetivamente arrecadado.*

IX.2- CENÁRIO ECONÔMICO

A retração da atividade econômica no Brasil (crescimento de 0,1% em 2014 e recessão de 3,8% em 2015) vem produzindo efeitos negativos sobre o desempenho fiscal dos entes da Federação.

A União e o Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, apresentaram dificuldades nos dois últimos exercícios, comprometendo, desta forma, a capacidade de investimento e de cumprimento de suas obrigações financeiras, e exigindo a supressão dos seus gastos para equilíbrio das contas públicas, resultando em prejuízo na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Pode-se dizer que o cenário de retração nacional ainda não produziu efeitos graves sobre a gestão fiscal do Município, que não apresentou, até o exercício em análise, dificuldades no cumprimento de suas obrigações financeiras.

No entanto, os seguintes aspectos, provenientes da presente análise, requerem cautela da administração municipal na elaboração de suas políticas fiscais para os próximos exercícios, em especial no que se refere à previsão de receitas, à fixação de despesas e à estimativa das metas fiscais:

> • *queda real (descontada a inflação) da arrecadação de receitas correntes, em especial as receitas tributárias - 3,63%, rendimentos de aplicações financeiras - 4,18%, transferências do ICMS - 2,76%, transferências do SUS - 8,47%, transferências do FUNDEB - 5,58% e royalties do petróleo - 23,81% (subitem2.5.2);*
>
> • *queda real (descontada a inflação) de 3,20% da Receita Corrente Líquida nos dois últimos exercícios (subitem2.5.2.5);*

- *queda real (descontada a inflação) de 3,89% da Receita Corrente Líquida apurada mensalmente, no primeiro bimestre de 2016 em relação ao mesmo período de 2015 (subitem2.5.2.5).*

- *possibilidade de dispêndio, nos próximos exercícios, de significativas quantias para cobertura do déficit financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro (subitem4.1.2);*

- *aumento significativo na projeção de comprometimento com os encargos da dívida nos próximos exercícios, com o início de amortizações de operações de crédito relacionadas a projetos de mobilidade urbana (subitem6.9);*

- *redução de 64,70% das disponibilidades financeiras do Poder Executivo após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados (subitem6.10);*

- *aumento real de 27% no estoque da dívida consolidada nos últimos cinco anos (subitem8.2);*

Assim, sugere-se que conste no Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte o seguinte **Alerta**:

> *Que o Executivo Municipal atente para o impacto do cenário macroeconômico quando da elaboração de suas políticas fiscais para os próximos exercícios.*

IX.3 – FUNPREVI

O subitem 4.1 apresenta a grave situação financeira do FUNPREVI.

Os sucessivos déficits orçamentários resultaram no consumo integral de suas disponibilidades financeiras acumuladas, que não eram suficientes para honrar as obrigações existentes ao final do exercício, com uma

insuficiência da ordem de R$ 37 milhões, conforme evidenciado no Anexo 5 do RGF.

O Decreto Municipal nº 41.149/2015 estabeleceu que os recursos provenientes dos royalties do petróleo serão transferidos ao FUNPREVI apenas no exercício seguinte ao da efetiva arrecadação.

Mantido o procedimento de repasse dos royalties estabelecido pelo Decreto Municipal nº 41.149/2015, o déficit financeiro do FUNPREVI para o exercício de 2016 deverá alcançar o valor de R$ 445 milhões.

A Avaliação Atuarial de 2014 apontou o crescimento de 275% do déficit atuarial, passando de R$ 864 milhões em 31/12/2013 a R$ 3,24 bilhões em 31/12/2014, cabendo ressaltar que a Avaliação Atuarial de 2015 não foi realizada tempestivamente.

As medidas implantadas pela Lei nº 5.300/2011 não foram, até o momento, suficientes para reverter a situação deficitária do Fundo.

A cobertura de eventuais insuficiências financeiras do FUNPREVI é responsabilidade do Tesouro Municipal, conforme disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998.

A geração de receitas provenientes dos imóveis pertencentes ao Fundo, seja por alienação ou por recebimento de aluguéis, tem se demonstrado de difícil concretização.

Além disso, cabe ressaltar, conforme consta nos Pareceres Prévios desde o exercício de 2012, que os atos de fixação de proventos de aposentadorias e pensões não observam o disposto na Emenda Constitucional nº 41/2003 e na Lei Federal nº 10.887/2004, prática esta que resulta no agravamento do déficit previdenciário. Conforme relatado pela 5ª IGE, às fls. 513/514, a situação permanece inalterada.

Da mesma forma, o procedimento adotado pelo Município no que diz respeito ao Abono Permanência, instituído pela Emenda Constitucional nº 41/2003, também traz prejuízos ao FUNPREVI, uma vez que não são recolhidas as contribuições patronal e funcional sobre a remuneração dos servidores beneficiados. Conforme relatado pela 5ª IGE, às fls. 514, a situação permanece inalterada.

Assim, sugere-se que constem no Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte a seguintes Determinações:

> *D1) Que seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal nº 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal seja obrigado, nos próximos exercícios, a dispor de vultosas quantias para cobertura do déficit financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 (subitem 4.1.2).*
>
> *D2) Que os atos de fixação de proventos de aposentadorias e pensões observem o disposto na Emenda Constitucional nº 41/2003, na Lei Federal nº 10.887/2004 e na decisão proferida por esta Corte no processo 05/5159/2004);*
>
> *D3) Que as contribuições previdenciárias incidentes sobre as remunerações percebidas pelos servidores beneficiados pelo abono permanência sejam recolhidas ao FUNPREVI, conforme decisão proferida no processo 40/6200/2011;*

Adicionalmente, sugere-se que constem no Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte as seguintes Recomendações:

> 1. Que os procedimentos de repasse dos recursos provenientes dos royalties do petróleo ao FUNPREVI não se sujeitem ao disposto no Decreto Municipal nº 41.149/2015, e que sejam adotadas as seguintes providências: transferência imediata dos valores, devidamente atualizados, referentes ao exercício de 2015; repasses mensais, em 2016, dos valores relativos ao exercício; e aplicação desse procedimento de transferência mensal nos exercícios futuros (subitem 4.1.3);
>
> 2. Que o Chefe do Poder Executivo, diante do impasse constatado, determine aos órgãos competentes a adoção das providências cabíveis para o pagamento ao FUNPREVI dos valores referentes aos Termos de Cessão de Uso dos imóveis mencionados no subitem 4.1.4 (subitem 9.14);

3. Que seja evitada a transferência de imóveis ao FUNPREVI, como pagamento de dívidas ou como novas fontes de capitalização, uma vez que a geração de receitas provenientes dos mesmos, seja por alienação ou por recebimento de aluguéis, tem se demonstrado de difícil concretização (subitem4.1.4).

4. Que a avaliação atuarial do FUNPREVI seja realizada anualmente, conforme previsto na Lei nº 3.344/2001 (subitens 4.1.5 e 9.13).

IX.4 - OUTRAS RECOMENDAÇÕES

As constatações decorrentes da análise dos demais tópicos permitem sugerir ao Plenário que constem, como parte integrante do Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte, as seguintes **Recomendações**:

5. Que seja evidenciado nas notas explicativas às demonstrações contábeis publicadas pelo Município o estágio de adequação ao Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, de acordo o §4º do art. 1º da Portaria STN nº 548/2015 (subitem1.6)

6. Que se envidem esforços para solucionar a questão relativa à carência de médicos e demais profissionais da área de saúde (subitens 1.8 e 9.1 e fls. 492/511);

7. Que o Poder Executivo estabeleça referenciais técnicos mais precisos para os elementos mínimos que devem compor os projetos básicos, tanto em licitações de obras públicas, quanto em concessões de serviços públicos precedidos de obras públicas, de forma que se garanta o pleno cumprimento dos elementos mínimos impostos pela Lei Geral de Licitações, conforme exposto pela 7ª Inspetoria Geral às fls. 456 (subitens 1.8 e 9.4 e fls. 526);

8. Que se envidem esforços para solucionar as questões relativas à carência de professores, bem como às relativas à infraestrutura das escolas (subitens 1.8 e 9.5 e fls. 487/490);

9. Que seja aprimorado o planejamento das obras públicas, a fim de evitar sua paralisação (subitens 1.8 e 9.6 e fls. 453/485v);

10. Que a Secretaria Municipal de Educação, juntamente com a RIOURBE, conclua, com a maior brevidade possível, a instalação de aparelhos de ar condicionado em todas as escolas municipais (subitens 1.8 e 9.29);

11. Que conste nos Projetos de Lei Orçamentária o demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal (subitem 2.5.3.1);

12. Que sejam elaboradas normas que permitam à Prefeitura mensurar o retorno socioeconômico das renúncias tributárias junto à população, por meio da criação oficial de mecanismos de estudo, avaliação, implementação e acompanhamento dos incentivos, por área de fomento, de forma a viabilizar a análise da efetividade, por meio de instrumentos gerenciais institucionalizados, com ampla divulgação, a fim de colaborar com a transparência e com o controle social da coisa pública (subitem 2.5.3.2);

13. Que o demonstrativo previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, integrante das Leis Orçamentárias Anuais, contemple o orçamento de investimento das empresas não dependentes (subitem 2.9);

14. Que o Poder Executivo cumpra o disposto na Lei 4.644/2007 (Subitens 2.10.2.1 e 9.9);

15. Que o Poder Executivo adote os procedimentos necessários para que os recursos das multas de trânsito sejam usados conforme a legislação vigente (subitens 2.10.2.2 e 9.10);

16. Que a CGM, na qualidade de órgão de controle interno do Município, e independentemente de atos normativos que versem sobre cancelamento de empenhos, implemente mecanismos que evitem o registro patrimonial de fatos geradores que não tenham ocorrido dentro do exercício, ou seja, que somente sejam evidenciados no Balanço Patrimonial

os Restos a Pagar Não Processados provenientes de empenhos cujos fatos geradores já ocorreram, sem a respectiva liquidação (subitens 2.12.6 e 9.11);

17. Que o Poder Executivo tome providências junto à Secretaria Municipal de Saúde e à RIOURBE no sentido de abolir a recorrente prática de realização de despesas sem prévio empenho (subitens 4.2.2 e 9.15);

18. Que os recursos do FEIP sejam destinados apenas às despesas amparadas pela Lei nº 5.132/2009 (subitens 4.4.2 e 9.16);

19. Que sejam observadas as decisões desta Corte sobre a apuração do percentual mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme subitens 6.1.1 a 6.1.12 e 9.17;

20. Que seja adotado o procedimento prescrito no § 5º do art. 69 da LDB, a fim de que os recursos da MDE sejam repassados automaticamente à Secretaria Municipal de Educação (subitens 6.1.15.2 e 9.18);

21. Que as informações evidenciadas no Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal guardem correspondência com os valores constantes das Demonstrações Contábeis dos Fundos Especiais (subitem6.10);

22. Que o Município cumpra o limite fixado nas Leis Orçamentárias Anuais para a aplicação em incentivo fiscal a projetos culturais (subitens 6.11 e 9.19);

23. Que a PGM e a CGM adotem medidas visando o estabelecimento de uma integração das rotinas relacionadas aos registros contábeis dos fatos relacionados à Dívida Ativa, em especial no que diz respeito à construção de uma interface entre o Sistema da Dívida Ativa e o FINCON e à contabilização tempestiva das operações (subitens 7.1 e 9.22);

24. Que a PGM, em conjunto com a SMF e Casa Civil/SPA, proceda ajustes no sistema da Dívida Ativa, especialmente na base cadastral do IPTU, a fim de que todas as CDAs que

tenham como sujeito passivo Órgãos integrantes da Administração Direta ou Indireta possam ser identificadas, e seu montante informado à CGM a fim de que não constem do Balanço Consolidado (subitens 7.3 e 9.23);

25. Que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adote medidas visando maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que sejam minimizados os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais (subitem 7.5.3);

26. Que a CGM se utilize das informações prestadas pela PGM para registro da provisão para perdas prováveis dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa (subitens 7.5.5 e 9.24).

27. Que a estimativa das disponibilidades de caixa líquidas utilizada para fins de elaboração do Anexo de Metas Fiscais considere o comportamento histórico de todas as variáveis envolvidas, e não apenas o fator de projeção da Receita Corrente Líquida sobre o saldo apurado no exercício anterior (subitem 8.6.2);

28. Que se envidem esforços para o cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual utilizando as ferramentas previstas no art. 9º da LRF (subitem 8.6.3).

A Secretaria Geral de Controle Externo examinou a matéria, às fls. 772/789, encerrando a sua instrução sugerindo que, caso esta Corte entenda que a **ressalva, o alerta e as recomendações** aduzidos pela CAD no presente relatório não sejam de natureza grave e/ou não representem injustificado dano ao erário, em consonância ao preceituado no inciso II do art. 47[20], da Lei Orgânica do TCMRJ - Lei 289/81, a Prestação de Contas em tela poderá obter parecer prévio favorável.

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

Por seu turno, a douta Procuradoria Especial, através do Senhor Sub-Procurador-Chefe da Procuradoria Especial junto ao Tribunal de Contas, emitiu seu parecer, às fls. 794/822, aduzindo comentários de ordem técnico jurídico a respeito dos seguintes aspectos: Resultado Orçamentário, Balanço Patrimonial Consolidado, Das Autarquias e Fundações, Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE e Das Ações e Serviços Públicos de Saúde, Dos Fundos Especiais, Restos a Pagar, Do Incentivo à Cultura, Das Metas Fiscais, Receita Corrente Líquida, da Renúncia da Receita e queda da arrecadação, sugerindo, de início, a abertura de prazo para que o Exmo. Sr. Prefeito Municipal, querendo, ofereça razões de defesa a respeito das questões apontadas pela CAD em seu Relatório às fls. 532/766, resguardando para momento diferido o juízo de mérito, sem prejuízo desde logo de acatar o alerta estabelecido pela CAD, às fls. 761 e reiterado às fls. 787, as determinações de fls. 762/763 e as recomendações de fls. 763/766.

Em razão da sugestão proposta pela douta Procuradoria Especial, o Plenário desta Corte, na 35° Sessão Ordinária de 14/06/2016, acatou Voto n° 320/206, de minha lava deferindo o direito constitucional à ampla e irrestrita defesa e ao contraditório ao Exmo. Prefeito Eduardo da Costa Paes.

Cabe assentar que a elaboração deste relatório e a emissão do parecer prévio sobre as Contas de Governo da Prefeitura do Rio de Janeiro constituem uma das mais importantes ações dentre todas as atribuições deste Tribunal de Contas, instituição fundamental para a afirmação do Estado Democrático de Direito, devendo proporcionar, à sociedade, uma visão fundamentada, adequada e objetiva da gestão dos recursos públicos no exercício financeiro em análise.

Nessa esteira, cumpre destacar que o papel do Tribunal de Contas é mais amplo do que a mera verificação formal da atividade administrativa a padrões legais ou regulamentares, já que a atuação do Tribunal de Contas assegura que os valores consagrados no texto constitucional, devidamente irradiados no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, sejam implementados e respeitados pelos agentes incumbidos da aplicação de recursos orçamentários[21].

---

[21] Júlio César Manhães de Araújo. *Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988*. Ed. Juruá: Curitiba: 2010. pp. 181-182. No mesmo sentido Ricardo Lobo Torres expõe que "a legitimidade do Estado Democrático de Direito depende de um efetivo controle sobre a atividade financeira" (*A legitimidade democrática e o tribunal de contas*. Rio de Janeiro: RDA 194/31-45, out./dez. 1993.

Em resposta à defesa prévia ofertada ao Exmº Sr. Prefeito deste Município, nos termos da Decisão proferida em Sessão de 14/06/2016 (fls. 823/825), restaram encaminhados esclarecimentos, por intermédio do OFÍCIO GP nº 149, de 06/07/2016.

As justificativas apresentadas trazem, de início, "Considerações Orçamentárias iniciais" (item 1), divididas em três argumentos (subitens "a", "b" e "c"), para justificar o déficit orçamentário verificado no exercício financeiro de 2015 (R$ 904,12 milhões acima dos valores das receitas efetivamente arrecadadas), sendo os dois primeiros assim transcritos, *verbis*:

> *a) "No decorrer do exercício financeiro de 2015 foram incorporados ao orçamento R$ 818,26 milhões provenientes de superávit financeiro apurado no exercício anterior, fruto de intenso trabalho de economia de gastos, particularmente no efetivo controle das despesas de custeio ao longo dos exercícios.*
>
> *b) Foram executadas despesas provenientes de convênios (FR 108) cuja captação de recursos é diferenciada, e cujos recursos financeiros somente ingressaram no Tesouro Municipal após a efetiva comprovação da fatura de execução de serviços. Neste caso, cabe salientar que a Controladoria Geral do Município, na época de cálculo do superávit financeiro do exercício de 2015, providenciou o devido provisionamento destes valores, abatendo os mesmos no cálculo do superávit da FR 100, no montante aproximado de R$ 135,6 milhões, situação que se reverte no exercício seguinte com o efetivo recebimento dos recursos. Cabe também lembrar que essa execução diferenciada está devidamente respaldada pelo disposto no §1º, do art. 23, do Decreto 39.757, de 5 de fevereiro de 2015 (Decreto de Execução Orçamento)."*

Quanto ao subitem "c", relativo aos Royalties do Petróleo, esclarece que a diferença entre receita efetivamente arrecadada - no valor de R$ 222,2 milhões - e as despesas efetivamente executadas - no valor de R$ 252,9 milhões - foi resultado de parte da incorporação do superávit financeiro apurado no exercício anterior, no valor de R$ 39,7 milhões.

Com base nos esclarecimentos encaminhados, sustenta que a execução orçamentária de 2015 atendeu às boas práticas fiscais e aos preceitos legais vigentes. Além do mais, esse entendimento é ainda corroborado pela apuração, no final de 2015, de superávit próximo a R$ 1 bilhão resultante da existência de disponibilidades financeiras bastantes superiores aos restos a pagar de todas as fontes de recursos.

Com relação ao segundo item – "Queda de Arrecadação" - aduz que as receitas correntes cresceram abaixo da inflação nos anos de 2014 e 2015 por conta da notória crise econômica, todavia, destaca que a Administração municipal adotou medidas para mitigar os efeitos da crise econômica.

Quanto aos itens 3 e 4 – "Receita Corrente Líquida" e "Renúncia de Receita", respectivamente – aduz que a RCL dos quatro primeiros meses de 2016 cresceu 10,3% nominais, acima da inflação de doze meses, encerrados em abril de 2016 (dados mais recentes).

Já no tocante à renúncia, de receita sustenta que a Administração prima pela permanente busca de recursos, elencando a série de iniciativas que promoveu para aumentar as receitas existentes.

No tocante ao item 5 – "Balanço Patrimonial Consolidado" – pondera que o cálculo da liquidez imediata confronta as disponibilidades com todo o passivo circulante, assentando que a ocorrência de índice de liquidez menor que "1" não representa risco para a saúde financeira da Prefeitura.

Quanto ao item 6 – "Autarquias e Fundações" – assenta que, face à sua natureza jurídica (das autarquias e fundações), aquelas consubstanciam entidades dependentes do Tesouro Municipal, levando ao fato de que o resultado apurado deriva diretamente da estrutura financeira orçamentária das entidades, não indicando ausência de recursos orçamentários.

Com relação ao item 7 – "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino", MDE – assevera que na Prestação de Contas do exercício de 2012 (processo nº 40/2205/2013), esta Corte considerou que o valor integral da contribuição suplementar recolhido ao FUNPREVI, sem expurgo, deve integrar a base de cálculo do MDE.

Aduz, então, que até nova decisão desta Corte sobre a matéria, para fins de gastos com o MDE, será computado o valor integral da contribuição suplementar recolhido ao FUNPREVI, ou seja, a respectiva alíquota de

contribuição suplementar sujeita aos valores estabelecidos pela Lei nº 5.300/2011, como piso e teto.

Segue pontuando que, em razão da citada decisão deste Tribunal, o Município apresentou, a esta Corte, Nota Técnica – datada de 14/08/2013 – informando que o Município encontrava-se regular junto ao Ministério da Educação, dentro das normas regulatórias emanadas dos órgãos federais (STN, SOF e SIOPE).

Menciona, então, que a contribuição suplementar – prevista na Lei nº 5.300/2011 e seu anexo – restou elaborada em consonância com o art. 1º da Lei Federal nº 9.717/1998, assim como com as Portarias MPS nºs 402 e 403, ambas de 2008.

Pondera, ainda, que os servidores da área de educação possuem regime constitucional de inativação diferenciado, a par do §5º do art. 40 da CRFB, assentando que o procedimento de lançamento desse encargo social, por parte do Município, vem seguindo orientação contida no Manual de Contabilidade – aplicada ao setor público – do Ministério da Previdência Social.

Aduz, por fim, que as contribuições patronais, sejam para o custeio normal ou para o custo complementar, devem ser executadas como "Obrigações Patronais", sendo por esse motivo que o seu cômputo como gasto com o MDE é admitido pelo Ministério da Educação, cf. recepção de dados pelo SIOPE, aplicando-se o mesmo proceder às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS.

Com relação ao item 8 – "Fundos Especiais" - sustenta que a revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI já vem sendo proposta através de uma série de estudos e medidas com vistas a recomposição do Plano de Capitalização.

Com relação aos gastos realizados através do Fundo de Iluminação Pública – FEIP, o Município esclarece que os mesmos se referem à iluminação de vias e demais bens de uso comum do povo. E, ao realizar uma obra pública, de interesse coletivo, não há como separar a fiação já existente daquela que está sendo instalada, ocasionando inclusive gastos adicionais e não previstos.

No que toca ao item 9 – "Restos a Pagar" - elenca os casos relacionados ao Fundo Municipal de Habitação e FUNPREVI, apontando em

relação a este último, que não ocorreram problemas, seja no planejamento, seja na execução, do Fluxo de Caixa.

Ressalta por fim, que a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, para efeito de relatório das contas da União, considera os créditos intraorçamentários somados às disponibilidades financeiras, e que por essa metodologia não haveria o valor negativo demonstrado pelo Relatório da CAD.

Por sua vez, no que se refere ao item 10 – "Incentivo à Cultura – Lei nº 5.553/2013" – sustenta que a aplicação da citada lei vem ocorrendo de forma correta, posto que o percentual a ser calculado considera a receita de ISS no ano anterior à elaboração e aprovação da Lei Orçamentária.

Com relação ao item 11 – "Metas Fiscais" - alega, em síntese, que para a apuração do "Resultado Primário" (subitem 11.1) atendeu a todas as boas práticas fiscais e aos preceitos legais existentes.

Já no tocante ao "Resultado Nominal" (subitem 11.2), relativo ao exercício de 2015, este reflete dois efeitos no endividamento bruto que não se traduzem em gasto orçamentário de 2015, razão pela qual entende que a diferença em relação ao resultado estipulado na LOA 2015 não demandaria ajustes na execução ao longo daquele exercício.

Por fim, pontua, adicionalmente, que o desconto sobre o saldo de dívida com a União (MP nº 2185-35), no montante aproximado de R$ 6 bilhões (Leis Complementares nºs 148/2014 e 151/2015), restou computado somente em 2016 devido ao acordo judicial com a União e à regulamentação das leis em Decreto Federal, com redação definitiva dada somente em fevereiro de 2016 (Decretos nºs 8.616/2015 e 8.665/2016).

Essas são, portanto, as justificativas apresentadas pelo Exmº Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro em sua defesa prévia.

A d. Procuradoria Especial, em parecer lançado às fls. 834/861 pelo i. Procurador José Ricardo Parreira de Castro, após análise da defesa prévia encaminhada pelo Exmº Prefeito, apõe suas fundamentações acerca de cada item, de forma individualizada, opinando da seguinte forma:

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

> *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 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."*
>
> Opina, ainda, em relação a este item, o seguinte:
>
> *"17. Outrossim, e considerando os termos do art. 5º, §§1º e 2º 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."*

No que toca ao item II da defesa prévia encaminhada (DA QUEDA DE ARRECADAÇÃO), opina o i. Procurador da seguinte forma:

> *"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, V da LRF. Neste ponto compete-nos, 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."*

Já no tocante ao item III (DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA), sugere o seguinte:

> *"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."*

No que concerne ao item IV da defesa prévia, o i. Procurador sugere o seguinte:

> *"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."*

Quanto ao item V, relativo ao BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO, após os respectivos fundamentos, opina da seguinte forma, contida no item 28 do parecer:

> *"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."*

Relativamente ao item VI da defesa prévia, o i. parecerista assenta judiciosas fundamentações para, ao final, opinar da seguinte forma:

> *"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 decorrente. 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."*

Quanto ao item VII, concernente à MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE, aduz, em síntese, que não há decisão definitiva desta Corte em relação à matéria, razão pela qual conclui da seguinte forma:

> *"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 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."*

No que concerne ao item VIII, relativo aos FUNDOS ESPECIAIS, após as fundamentações assentadas, conclui no seguinte sentido:

> *"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."*

Em adição, manifesta-se da seguinte forma:

> *"45. Sem prejuízo, OPINA-SE ainda, com fulcro no art. 88, incisos X e XI da Lei Orgânica do Município, pela:*
>
> *46. (a) imediata SUSTAÇÃO da execução e dos efeitos do Decreto Municipal nº 23.844/2003;*
>
> *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)."*

Quanto ao item IX da defesa prévia apresentada a esta Corte, relativo aos RESTOS A PAGAR, assevera o seguinte:

> *"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."

Prosseguindo, analisa o item X do Ofício GP nº 149, o qual encaminhou a defesa prévia do Exmº Sr. Prefeito a esta Corte e que cuida DO INCENTIVO À CULTURA – LEI MUNICIPAL Nº 5.553/2013, findando por concluir:

"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."

Por fim, quanto ao último item (XI), que trata das METAS FISCAIS, após tecer extensas fundamentações, opina no seguinte sentido:

"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."

Tem-se, portanto, a título de sistematização, que o i. parecerista opinou da seguinte forma, quanto aos itens objeto da defesa prévia apresentada pelo Exmº Sr. Prefeito:

ITEM I – CONSIDERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS INICIAIS: Emissão de Parecer Prévio recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais do exercício de 2015;

ITEM II – DA QUEDA DE ARRECADAÇÃO: Emissão de **ALERTA**;

ITEM III – DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL): Emissão de **ALERTA**;

ITEM IV – DA RENÚNCIA DE RECEITA: Emissão de **ALERTA**;

ITEM V – DO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO: Aposição de **RESSALVA**;

ITEM VI – DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES: Emissão de Parecer Prévio recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais do exercício de 2015;

ITEM VII – DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE: Aposição de **RESSALVA**;

ITEM VIII – DOS FUNDOS ESPECIAIS: Emissão de Parecer Prévio recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais do exercício de 2015; **SUSTAÇÃO** da execução e dos efeitos do Decreto Municipal nº 23.844/2003; **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES**;

ITEM IX – DOS RESTOS A PAGAR: Medidas abordadas no **ITEM VIII**;

ITEM X – DO INCENTIVO À CULTURA – LEI MUNICIPAL Nº 5.333/2013: **RECOMENDAÇÃO**;

ITEM XI – DAS METAS FISCAIS: Emissão de Parecer Prévio recomendando a **REJEIÇÃO** das contas anuais do exercício de 2015.

Por fim, cabe ressaltar que foi encaminhado a esta Corte o Ofício GP 156, de 11/07/2016, noticiando os esforços e ações empreendidas pela Prefeitura para atender as recomendações propostas por ocasião da apreciação das Contas de Governo de 2014.

É o Relatório.

VOTO

Em suas considerações finais, o órgão técnico destacou, de sua análise geral, alguns aspectos relevantes[22], aos quais, em acréscimo, faço mais alguns pequenos aditamentos.

Com relação ao cenário econômico, a CAD enfatizou que a retração da atividade econômica no Brasil gerou um cenário de recessão que vem produzindo efeitos negativos sobre o desempenho fiscal dos entes da Federação, propondo, por essa razão, a inclusão de Alerta ao Executivo.

Neste ponto, convém destacar que a retração da atividade da economia brasileira foi fortemente influenciada pelo período de recessão ou de baixo dinamismo econômico da economia mundial que, desde a crise financeira sistêmica ocorrida em 2007, gerou ondas de impacto em vários países e ainda mantém a economia mundial num quadro de baixa taxa de crescimento e instabilidade financeira sem conseguir atingir patamares satisfatórios.

A Europa, por sua vez, também enfrenta reflexos da crise da dívida pública da zona do euro, um misto de crise fiscal associada a crescente elevação da dívida pública impedindo a retomada do crescimento sustentável das economias desenvolvidas. Em acréscimo ao ritmo mais moderado de crescimento, a zona do euro passou a sofrer as consequências diretas da crise dos imigrantes com reflexos diretos em suas economias e ainda terá de ocupar-se com as consequências econômicas ainda incertas do resultado do Brexit.

Como ressaltado, o Brasil também sofreu os impactos dessas crises econômicas do mundo desenvolvido, tendo em vista que se insere no contexto econômico globalizado mantendo aproximação com vários mercados e, logicamente, sujeito a contaminações externas decorrentes do lento crescimento dos mercados mundiais. Não por outra razão que o FMI previu para 2016 nova retração na ordem de 3,8%, e para 2017 uma estagnação da economia brasileira, conforme sinalizado pela CAD.

Também contribuem para o baixo grau de recuperação da economia mundial a desaceleração da China, a alta volatividade dos mercados

[22] Déficit Orçamentário, Cenário Econômico, FUNPREVI e Outras Recomendações

financeiros, como também a queda nos preços das principais *commodities*, em especial o petróleo com mais força a partir do segundo semestre de 2015, em razão do excesso de oferta no mercado mundial, situação que tem afetado com maior intensidade os países exportadores com forte concentração da receita do petróleo

O Brasil ainda importa mais petróleo do que exporta, entretanto, os benefícios da baixa do preço no mercado interno são relativos em razão do baixo crescimento da economia. Por outro lado, a baixa cotação dos preços do petróleo passa a ser um fator negativo para o Brasil quando se trata de exploração e desenvolvimento das reservas nacionais com reflexos direto na economia interna dos entes da federação em razão do achatamento do valor dos Royalties recebidos, recursos tão necessários ao desenvolvimento das economias locais e dos quais elas se tornaram tão dependentes.

Assim, diversos fatores geram reflexos negativos no cenário econômico brasileiro, causando forte retração do mercado interno. Justamente nesse contexto é que o alerta sugerido pelo órgão técnico assume especial relevância para o município do Rio de Janeiro para o próximo exercício e para os seguintes.

Tal cenário justifica a cautela e preocupação do Corpo Técnico e da douta Procuradoria Especial desta Corte de Contas quanto ao déficit orçamentário observado no montante de R$ 86 milhões, conforme demonstro:

- *Receitas Arrecadadas* — *R$ 26.388 Bilhões*
- *Despesas Empenhadas* — *R$ 27.292 Bilhões*
- *Resultado antes do Superávit* — *(-) R$ 904 Milhões*
- *Superávit Exercício Anterior* — *R$ 818 Milhões*
- ***Déficit do Exercício*** — ***(-) R$ 86 Milhões***

Neste ponto, cabe assentar que se por um lado o conceito de interesse público está intimamente ligado ao de bem comum e que a finalidade última do Estado é justamente a realização deste bem comum - um ideal que promove o bem estar e conduz a um modelo de sociedade, por outro, resta claro que a atividade financeira do Estado se desenvolve exatamente à procura de meios para satisfação das necessidades públicas. Daí que, quanto

à maior gama de necessidades públicas, maior será a intensidade da atividade financeira do Estado.

O município do Rio de Janeiro assumiu compromissos internacionais com a execução de inúmeras e vultosas obras públicas com vista à realização dos Jogos Olímpicos.

Assim, neste contexto, a apontada deficiência na execução orçamentária, indicando desrespeito a uma norma de caráter financeiro, a LRF, como enfatizado pela Procuradoria Especial, contrasta com a própria ideia de realização de interesse público, indicando uma aparente antinomia entre princípios que se resolve, em cada caso, pelo método da ponderação concreta de valores, isto é, pelo balanceamento de interesses em conflito.

Como ressaltado, dois valores estão em aparente conflito: norma de direito financeiro – responsabilidade da gestão fiscal (LRF) e prevalência do interesse público com a assunção de compromisso para o cumprimento de evento esportivo que, para sua efetivação, resta necessário a realização de obras e contratação de serviços.

Neste diapasão, face às circunstâncias concretas, descabe apenas indicar o rígido cumprimento da LRF sem o acréscimo de uma perspectiva de justiça. Isto porque entendo que a execução de obras com intuito de viabilizar a realização de um evento esportivo internacional por si só está decisivamente contribuindo para a melhoria acentuada da Cidade. Daí revelar-se inteiramente ajustável, ao caso ora em exame, a prevalência do interesse público sobre as normas de direito financeiro.

Além do mais, é cediço que dentre os deveres constitucionais do administrador público municipal está o de promover obras e melhorias na prestação de serviços públicos de interesse local, segundo art. 30, inciso VIII da Constituição Federal. Cabe assentar que a própria Constituição considera o serviço de transporte como de caráter essencial. Portanto, a execução de obras para viabilizar o BRT e VLT, por exemplo, implica justamente em cumprimentos destes deveres.

Assim, em juízo de ponderação, percebo que os valores em jogo não foram bem sopesados pela Douta Procuradoria Especial. Nesta esteira, avaliando os valores, entendo que ocorreu ofensa meramente reflexa à LRF, que não autoriza, no caso concreto, a rejeição das contas anuais do exercício

de 2015 do Exmo Sr. Prefeito Eduardo da Costa Paes. Salienta-se, por oportuno, que o afastamento de um princípio da análise do caso concreto não o invalida ou exclui do ordenamento jurídico, mas simplesmente não o dimensiona para o referido caso.

Mais ainda, apesar do déficit, constato que o valor não representa 1% (um por cento) do volume arrecadado. Sendo mais preciso, representa 0,32% (zero vírgula trinta e dois por cento) da arrecadação municipal.

Justamente por esta razão, entendo que a quantia referente ao déficit orçamentário, face ao volume de receitas arrecadadas, não tem expressividade e nem denota suficiente potencialidade para acarretar a rejeição das contas. Medida excessiva e inadequada, quando examinada a luz do caso concreto, afastando-se completamente dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Pela mesma razão, afasto a imputação da penalidade pecuniária à autoridade prestadora de contas, até mesmo porque a referida penalidade só se justifica depois de reiterado descumprimentos de prévios alertas, enaltecendo o caráter pedagógico da atuação dos Tribunais de Contas.

Cabe ainda ressaltar que o tema vem sendo tratado por várias Cortes de Contas, sendo inclusive trazido aos autos pelo Ilustre Procurador Especial, em sua manifestação inicial às fls. 799, recente decisão do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE/MT, com a seguinte orientação:

> *"17.O* ***déficit de execução orçamentária*** *deve ser apurado exclusivamente nos processos de contas anuais de governo e deve ser classificado como irregularidade gravíssima,* ***podendo*** *levar à emissão de parecer prévio contrário ao julgamento das contas,* ***a depender do valor do déficit****, do comprometimento do endividamento público e da presença de situações agravantes ou* ***atenuantes da irregularidade****".*

A decisão no TCE/MT ajuda a deslindar o óbice apontado, considerando que o valor é pouco espesso, atenuando o litígio.

Além disso, **considero** que o Município esclareceu a questão referente ao déficit, na medida em que indicou que seria coberto de forma confortável pelo montante superior a R$ 135 milhões que foi antecipado (despesas) pelo descompasso na execução financeira dos convênios (Fonte de Recursos 108). No entanto, o efetivo repasse dos recursos para o Tesouro,

oriundo dos agentes financeiros, apenas ocorreu no presente exercício (receitas). Assim, entendo que o tema merece ser objeto de Alerta na conclusão deste meu Voto, visto que *déficit* contínuos e volumosos poderão atentar contra as boas práticas fiscais.

No tocante às Autarquias e Fundações, a Procuradoria Especial, mais uma vez, expõe todo seu zelo quanto à execução orçamentária das mesmas. No entanto, sabemos que cada entidade tem sua característica própria. Lembro, de pronto, das particularidades da Cidade das Artes (obra que fui Relator nesta Corte de Contas) que não demonstrou em nenhum cenário econômico, por mais otimista que fosse, uma viabilidade de independência dos recursos do Tesouro.

No que tange ao Patrimônio Líquido do PREVIRIO, é evidente que o resultado negativo apurado é provocado pelas reservas matemáticas e pelo resultado atuarial do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro - FUNPREVI. Da mesma forma, o resultado orçamentário do PREVIRIO também é afetado pelo Fundo de Assistência à Saúde do Servidor - FASS e pelo FUNPREVI.

Lembro ainda da Guarda Municipal – GM, criada em 2009, que tem relevante papel no zelo do patrimônio municipal, com sua independência administrativa, no entanto, totalmente dependente financeiramente do Tesouro, e acredito que não será diferente dentro dos parâmetros legais da Lei Complementar nº 100/2009[23].

Especifico as três entidades para esclarecer que a descentralização administrativa e financeira é a autorização para que o gestor execute o seu orçamento e todos os atos administrativos. No entanto, não se pode olvidar que o orçamento das autarquias e fundações é originário do Tesouro. Logo, se numa análise particular se observa déficit em algumas entidades, numa visão mais global e holística da gestão orçamentária consolidada pode-se observar um superávit, conforme se verifica no demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar, pág. 48, da PC.

Portanto, não resta dúvida que, em relação à execução orçamentária, tais entidades são dependentes do Tesouro Municipal, sendo parte das despesas executadas diretamente na fonte de recursos do Tesouro. Dessa forma, o resultado apurado deriva diretamente da estrutura financeira-

[23]Lei de criação da Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro.

orçamentária das entidades (e da Prefeitura como um todo), não existindo, assim, ausência de recursos orçamentários.

No entanto, a atual situação econômica do país obriga nossos gestores públicos a buscarem saída para a grave crise financeira. Assim sendo, farei constar, no final desse Voto, uma recomendação no sentido de que a Municipalidade analise a efetividade das ações dessas entidades em prol da sociedade Carioca.

Passo a discutir a situação do FUNPREVI, visto que neste item o parecer do i. Procurador toca na questão da observância da Emenda Constitucional nº 41/2003 e da Lei Federal nº 10.887/2004. Entende que "restou sem maiores justificativas os sucessivos descumprimentos, desde o exercício de 2012, dos comandos exarados por esta Corte de Contas", opinando, assim, pela rejeição das contas anuais.

De fato, se por um lado há recomendações deste Tribunal no sentido de ser observada a E.C. 41/2003, deve ser também considerado que a questão não é de simples exegese da lei, pois há entendimentos contrários quanto à efetiva aplicação dos termos dessa Emenda a um município.

Desde o ano de 2003, por força do Decreto nº 23.844, de 18 de dezembro de 2003, o Município do Rio de Janeiro, pela sua autonomia federativa, prevista na Carta Magna, vem mantendo os parâmetros e regras de aposentadoria e contribuição previdenciária na forma fixada pela legislação local.

É de ser ressaltado que o Poder Legislativo municipal, em nenhum momento após a E.C. 41/2003, editou norma nova sobre as regras de aposentadoria.

Assim considerando, não há como se adotar entendimento de que haja, da parte do Poder Executivo, um descumprimento da norma legal que implique em rejeição de contas prestadas, como entende o nobre Procurador. Ele menciona que haveria uma "aparente anuência tácita da Chefia do Poder Executivo Municipal quanto a esta situação de desobediência reiterada às normas constitucionais e a determinações deste Tribunal".

Com todo o respeito, não há, em primeiro lugar, como se rejeitar contas por "aparências" de eventual "anuência tácita". A meu sentir, o Poder Executivo foi diligente, tendo até encaminhado à Câmara Municipal o Projeto de lei nº 41, em 2011, para estabelecer as regras a respeito da matéria.

Em segundo, a questão jurídica dá margem a entendimentos diversos, podendo o gestor entender que a matéria ainda não está pacificada, até pelo fato de o Município assim proceder desde 2003, ou seja, há 13 anos.

A própria Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD sugere que sejam expedidas três **Determinações** *in verbis*:

> *"D1) Que seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal nº 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal seja obrigado, nos próximos exercícios, a dispor de vultosas quantias para cobertura do déficit financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 (subitem 4.1.2).*
>
> *D2) Que os atos de fixação de proventos de aposentadorias e pensões observem o disposto na Emenda Constitucional nº 41/2003, na Lei Federal nº 10.887/2004 e na decisão proferida por esta Corte no processo 05/5159/2004;*
>
> *D3) Que as contribuições previdenciárias incidentes sobre as remunerações percebidas pelos servidores beneficiados pelo abono permanência sejam recolhidas ao FUNPREVI, conforme decisão proferida no processo 40/6200/2011;"*

A respeito do tema, faço as seguintes observações:

I) Quanto ao item (D1) acima, é importante destacar que a Lei nº 5.300/2011, ao estabelecer o Plano de Capitalização do FUNPREVI, alterou o § 2º do art. 8º da Lei nº 3.344/2001, determinando que o PREVI-RIO fará realizar avaliação atuarial inicial e em cada balanço, utilizando parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios, aos quais se dará ampla publicidade.

Ocorre que a própria CAD – a par de cinco inspeções ordinárias (processos nºs 40/5932/2012, 40/2370/2014, 40/2847/2015, 40/2876/2016 e 40/0202/2016) – tendo por objeto examinar a avaliação atuarial do FUNPREVI, realizada por força do dispositivo acima indicado, detectou

diversas insubsistências na forma como a avaliação vem sendo executada pelo PREVI-RIO.

Merece destaque o relatório constante do último processo indicado (nº 40/0202/2016) no qual a unidade técnica apresenta sugestões para o ajuste e aperfeiçoamento da avaliação atuarial realizada no FUNPREVI, as quais transcrevo abaixo, *verbis*:

> *"Diante do aumento do déficit atuarial e da consequente necessidade de revisão do Plano de Capitalização e, ainda, da dificuldade do Instituto em promover tais estudos, seja pela natureza do próprio tema ou pela carência de profissionais (o PREVI-RIO conta com apenas um Atuário),* ***sugere-se que seja determinada, para a próxima Avaliação Atuarial, a realização dos seguintes estudos:***
>
> - ***ALM – Asset and Liability Management, para determinar a taxa de juros utilizada no cálculo do Passivo Atuarial;***
> - ***Crescimento real dos salários;***
> - ***Crescimento real dos benefícios;***
> - ***Mortalidade Geral/Sobrevivência;***
> - ***Rotatividade;***
> - ***Entrada em Aposentadoria.***
>
> *Todos os estudos deverão ser elaborados com base estatística e enviados à esta Coordenadoria, na íntegra, assim que finalizados.*
>
> *Diante desse cenário de revisão do Plano de Amortização, ressalta-se a relevância de tais estudos, pois é necessário que as hipóteses atuariais estejam aderentes para a correta mensuração das medidas adicionais de capitalização do Fundo."*

Vê-se, assim, que o PREVI-RIO vem procedendo incorretamente no que tange à avaliação atuarial do FUNPREVI, de forma contumaz, à medida que a CAD vem detectando essa impropriedade desde o exercício

de 2011, nos termos do relatório da unidade técnica, encartado nos autos do processo nº 40/5932/2012, acima citado.

II) No que tange ao item (D2), a própria unidade instrutiva destacou no aludido item 10.3 que a determinação nele contida vem constando do Parecer Prévio às Contas de Governo do Poder Executivo desde o exercício de 2012.

Afigura-se importante rememorar que o não cumprimento da decisão desta Corte resulta em um passivo de aproximadamente 5.000 processos de aposentadoria e pensão pendentes do registro deste Tribunal, até o momento, posto que os respectivos atos administrativos de concessão e/ou fixação de proventos lastreiam-se em Decreto do Poder Executivo (nº 23.844, de 19/12/2003) manifestamente inconstitucional, sob os aspectos formal e material[24].

Esse proceder por parte do Poder Executivo vem certamente prejudicando a capitalização do FUNPREVI, em detrimento de todos os inativos e pensionistas, vez que o pagamento dos benefícios vincula-se à robustez financeira e atuarial do Fundo.

III) Igual resultado decorre da omissão do Poder Executivo em atender aos princípios que regem a Administração Pública, estampados na cabeça do art. 37 da CRFB[25], no que pertine às contribuições previdenciárias incidentes sobre as remunerações percebidas pelos servidores beneficiados pelo abono permanência, as quais não vem sido recolhidas ao Fundo.

Também no item das Considerações Finais (10.3), a CAD apõe as seguintes **RECOMENDAÇÕES**, no que toca às questões do FUNPREVI, *verbis*:

> *"1. Que os procedimentos de repasse dos recursos provenientes dos royalties do petróleo ao FUNPREVI não se sujeitem ao disposto no Decreto Municipal nº 41.149/2015, e que sejam adotadas as*

[24]Veja-se o teor da Súmula STF nº 347: *"O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público."*. Nesse sentido, vide também: Recurso em Mandado de Segurança nº 8372. Relator: Ministro Pedro Chaves. Brasília, 11 de dezembro de 1961. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 04/07/2016.

[25]Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

seguintes providências: transferência imediata dos valores, devidamente atualizados, referentes ao exercício de 2015; repasses mensais, em 2016, dos valores relativos ao exercício; e aplicação desse procedimento de transferência mensal nos exercícios futuros (subitem 4.1.3);

2. Que o Chefe do Poder Executivo, diante do impasse constatado, determine aos órgãos competentes a adoção das providências cabíveis para o pagamento ao FUNPREVI dos valores referentes aos Termos de Cessão de Uso dos imóveis mencionados no subitem 4.1.4 (subitem 9.14);

3. Que seja evitada a transferência de imóveis ao FUNPREVI, como pagamento de dívidas ou como novas fontes de capitalização, uma vez que a geração de receitas provenientes dos mesmos, seja por alienação ou por recebimento de aluguéis, tem se demonstrado de difícil concretização (subitem 4.1.4).

4. Que a avaliação atuarial do FUNPREVI seja realizada anualmente, conforme previsto na Lei nº 3.344/2001 (subitens 4.1.5 e 9.13);"

Além dessas recomendações, entendo oportuno acrescentar o que se segue.

IV) A mesma Emenda Constitucional nº 41/2003[26], determinou que os servidores inativos e pensionistas, vinculados a Regime Próprio de

---

[26] *"Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.*
Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:
I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União."

Previdência Social (art. 40 da CRFB), devem contribuir para os respectivos Regimes, acrescendo o § 18[27] ao dito art. 40.

A matéria foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 3.105-8, sendo Relatora Originária a Min. Ellen Grace e Relator para o Acórdão o Min. Cézar Pelluzzo[28], restando decidido que o aludido art. 4º da Emenda Constitucional nº 41/2003 não é inconstitucional, julgando procedente a ação para declarar inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constantes do art. 4º, § único, I e II, da EC nº 41/2003, restabelecendo o caráter geral da regra do art. 40, § 18, da CRFB.

Assentou-se, ainda, que a incidência de contribuição previdenciária sobre bases de cálculo diferenciadas implica em tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Tal norma configura manifesta ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária.

Ou seja, todos os entes federativos podem cobrar contribuição previdenciária dos seus respectivos aposentados e pensionistas, com alíquota igual a dos servidores ativos, incidente sobre o valor das remunerações que ultrapasse o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que no exercício de 2016 apresenta o valor de R$ 5.189,82.

Note que a contribuição previdenciária consubstancia um tributo, com o fim de gerar receita para o respectivo RPPS. Sendo um tributo a sua instituição deve ser por via legislativa, ou seja, instituída por lei na forma do art. 3º do CTN[29] (Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25/10/1966).

Caso o ente federativo opte por não instituí-la, entendo que a hipótese é de renúncia de receita, devendo ser observado o comando previsto no art.

---

[27] *"Art. 40*

.....

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos."

[28] Tribunal Pleno. D.J. de 18/02/2005.

[29] *"Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada."*

14 da Lei de Responsabilidade Fiscal[30], incidindo, na espécie, uma concessão de isenção em caráter não geral (§1° do art. 14 da LRF), posto que aplicável apenas aos servidores públicos inativos e seus pensionistas.

Observo que no caso do FUNPREVI, poder-se-ia deduzir que o Plano de Capitalização, previsto na Lei n° 5.300/2011, atenderia ao disposto no inc. II do aludido art. 14 da LRF, tendo em vista que configuraria medida de compensação mediante majoração de contribuição patronal, pela via suplementar, na alíquota de 35%.

Todavia, o que restou evidenciado no relatório da CAD ao presente Parecer Prévio, demonstra que não ocorreu a devida compensação, posto que os resultados da Avaliação Atuarial de 2014, finalizada somente em outubro de 2015, apresentaram o crescimento de 275% do *déficit* atuarial, passando de R$ 864,48 milhões em 31/12/2013 para R$ 3,24 bilhões em 31/12/2014.

À vista do exposto e considerando que a Administração Pública deve pautar-se pela responsabilidade na gestão fiscal que pressupõe ações que demandam planejamento e transparência, cf. estampado no § 1° do art. 1° da LRF[31], acrescento a Recomendação de que no próximo Plano Plurianual – a ser elaborado no exercício de 2017 – esteja previsto um Projeto de Lei instituindo a contribuição dos servidores inativos e pensionistas deste

---

[30] "*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.
§ 1° 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.
§ 2° 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.
§ 3° (omissis)."

[31] "*Art. 1°*

.....

§ 1° 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."

Município, como medida de capitalização e equilíbrio financeiro e atuarial do FUNPREVI.

Além da recomendação contida no item **IV** acima, entendo que também deva ser acrescida a seguinte recomendação:

V) A Emenda Constitucional nº 20, de 16 de Dezembro de 1998, facultou a todos os entes federativos instituírem um Regime Complementar de Previdência, na forma dos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da CRFB[32].

No âmbito da União a matéria só foi regulamentada no ano de 2012, por intermédio da Lei nº 12.618, de 30 de Abril de 2012[33], merecendo destaque o disposto no art. 3º da dita Lei, no sentido de que o Erário garante o valor dos proventos até o teto do Regime Geral de Previdência - RGPS, ficando o restante a ser gerido pelo Regime Complementar.

Esse Regime possui natureza jurídica contratual (art. 16) entre o ente patrocinador (a União, suas autarquias e fundações, em decorrência da aplicação desta Lei), o participante (servidor público titular de cargo efetivo da União, inclusive o membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, que aderir aos planos de benefícios

---

[32] *Art. 40 -*
.....
.....
§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)
§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

[33] "Ementa: *Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências.*"

administrados pelas entidades de previdência) e o assistido (participante ou o seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada).

Este Regime apresenta o plano de "contribuição definida" (e não o atualmente de "benefício definido"), consubstanciando Entidades Fechadas de Previdência Complementar, sendo regulados pelas Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 29 de Maio de 2001, sendo a "contribuição definida" assim descrita por Marcos Nóbrega[34], Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e Mestre e Doutor em Direito pela UFPE, *verbis*:

> *"Essa modelagem funciona de uma forma individualista na medida em que o risco dos investimentos do fundo é transmitido aos afiliados na proporção dos direitos que possuem a benefícios futuros. Assim, quem possui mais direitos (contribui com valores mais elevados), absorve menos riscos."*

A instituição do Regime Complementar de Previdência, no âmbito deste Município, terá o condão de mitigar o passivo do FUNPREVI, numa perspectiva de médio e longo prazo, posto que os benefícios serão custeados pelo Regime Complementar para aqueles servidores que ingressarem nos quadros do Município após a vigência da Lei.

Por todo o exposto, entendo que a matéria objeto deste item também conste como Recomendação ao Poder Executivo, no sentido de enviar um Projeto de Lei ao Poder Legislativo – que conste do próximo Plano Plurianual – instituindo um Regime Complementar de Previdência no âmbito do Município do Rio de Janeiro.

No que tange a Meta Fiscal estabelecida para o Resultado Primário, a Lei Orçamentária previa um déficit superior a R$ 2,52 bilhões. Contudo, no final do exercício o déficit alcançou R$ 2,78 bilhões, provocando uma variação desfavorável em relação a meta de R$ 255 milhões. A CAD, em sua análise, às fls. 735, esclarece que o não atingimento da meta foi influenciado pela insuficiência na arrecadação da receita primária prevista, ocasionado pelo baixo desempenho do FUNDEB, Cota-Parte do ICMS, Recursos do SUS e Transferência de Convênios, conforme demonstro a seguir:

---

[34]Controle externo dos regimes próprios de previdência social: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas / Coordenadores: Luiz Henrique Lima, Alexandre Manir Figueiredo Sarquis; prefácio de Augusto Sherman. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Pg. 55.

RECEITAS	PREVISTA (A)	REALIZADA (B)	B/A
FUNDEB	2.333.410	2.178.864	**(154.546)**
Cota-Parte do ICMS	2.780.639	2.395.892	**(384.747)**
Recursos do SUS	1.547.265	1.362.942	**(184.323)**
Transf. Convênios	2.230.576	794.187	**(1.436.388)**
Total			**(2.160.004)**

Em que pese o déficit primário superior à meta estabelecida (em R$ 255 milhões), a insuficiência da arrecadação das receitas primárias (acima de R$ 2 Bilhões) é, indubitavelmente, a grande causa do ponto fora do eixo do resultado primário, podendo afirmar, também, do resultado nominal.

Ressalto, ainda, que as receitas que mais influenciaram no déficit primário são as de transferências, receitas essas que fogem da gestão da Fazenda Municipal, sendo seu resultado sujeito as variações extramuros.

Ainda sobre o resultado primário, a CAD observa que a incorporação significativa de recursos provenientes de *Superávit Financeiro,* proveniente de economias registradas ao longo do exercício 2014, influencia no resultado primário.

Acerca disso, o Executivo aponta, no Ofício GP 149/2016, que o principal fator explicativo da diferença entre o resultado primário orçado e o apurado em 2015 deu-se por conta das incorporações do superávit financeiro de 2014, que atingiram R$ 818 milhões e, acredito, seriam suficientes para afastar a pertinência de rejeição das contas, conforme solicita a douta Procuradoria Especial desta Corte de Contas.

O argumento aludido no Parecer do i. Procurador não considera este fato, concentrando-se apenas na questão das despesas executadas com recursos de convênios. Ao contrário do defendido naquele Parecer, nesses casos não se trata de descumprimento de cronogramas nem de despesas sem prévio empenho, mas sim do *modus operandi* dessas operações, que seriam inviabilizadas caso os empenhos somente pudessem ser feitos após a entrada dos recursos em contas do Tesouro Municipal, visto que, na maioria dos casos, a liberação dos repasses ocorre apenas após a execução física.

Quanto ao Resultado Nominal[35], a Lei Orçamentária Anual – LOA previa um aumento de endividamento na ordem de R$ 2,33 bilhões. Ao final do exercício, a CAD apurou um incremento de R$ 4,61 bilhões, valor este bem superior ao estabelecido.

Em análise, constata-se, através da tabela às fls. 737, que dois fatores influenciaram decisivamente para esse resultado, o saldo da Dívida Consolidada Bruta, que em 31/12/2015 foi R$ 1,35 bilhão acima da estimativa, e a disponibilidade de caixa líquida, que teve um déficit de previsão na ordem de R$ 1,10 bilhão.

A CAD apurou junto à SMF que a variação de R$ 1,35 bilhão no saldo da Dívida Consolidada decorre do aumento substancial do estoque da dívida em moeda estrangeira. Nesse quesito, destaca que a estimativa da taxa média de câmbio na LOA foi de R$ 2,46, enquanto a taxa média do ano foi de R$ 3,34. Tendo a Prefeitura como principal contrato de endividamento, em moeda estrangeira, o contrato de reestruturação da dívida com o Banco Mundial (BIRD 7942-BR), cuja variação cambial no ano foi de R$ 1,29 bilhão.

Quanto ao déficit das disponibilidades de caixa líquida, a SMF informou que utiliza como metodologia de estimativa a aplicação do fator de projeção da Receita Corrente Líquida constante do Manual de Instrução de Pleitos, equivalente à média geométrica das taxas de crescimento do PIB nacional dos últimos oito anos, sobre o saldo apurado em 31 de dezembro do ano anterior.

Todavia, considerando a relevância da questão, solicitei esclarecimentos do Executivo. Através do Ofício GP nº 149/2016 foi apresentado o conceito a seguir:

> *"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*

[35]Resultado Nominal é a variação da dívida fiscal líquida num determinado período, no caso, final de 2014 ao final de 2015.

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.*

Adicionalmente, o desconto calculado sobre o saldo de dívida com a União (MP 2185-35), no montante aproximado de R$ 6 bilhões (Leis Complementares 148/2014 e 151/2015), foi computado somente em 2016 devido ao acordo judicial com a União e à regulamentação das leis em Decreto Federal com redação definitiva somente em fevereiro de 2016 (Decretos 8616/2015 e 8665/2016).”

Assim, ambos os efeitos descritos no Ofício GP 149 (desvalorização cambial e desconto na dívida municipal pela LC 148) somaram, em 2015, mais de R$8 bilhões sobre o resultado nominal apurado, o que em nada demandaria ajustes adicionais na execução orçamentária de 2015, restando prejudicada, a meu sentir, a observação do Parecer de justificação parcial do resultado.

Em relação ao cumprimento do art. 14 da LOA 2015 (Incentivo à Cultura), o Prefeito esclarece no Ofício GP nº 149 que para o exercício de 2015 foi considerado o montante arrecado a título de ISSQN no exercício de 2013, isto porque o projeto de LOA/2015 foi elaborado entre junho e agosto de 2014.

Deste modo, a Procuradoria Especial, considerando o descompasso existente entre o ciclo orçamentário e ao disposto na Lei nº 5.553/2013, propôs recomendar 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 seja o do último exercício encerrado.

No entanto, a recomendação se faz desnecessária, vez que a lei orçamentária de 2016[36] já está adequada ao que sugere o Ilustre Procurador.

---

[36] LOA 2016 - Lei 6045 de 14/01/2016, 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 receita do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS **no ano anterior** do referido tributo

Outro ponto que merece ser destacado diz respeito ao excessivo quantitativo de recomendação sem atendimento. Resta claro que as recomendações propostas aos órgãos e entidades públicas municipais buscam assegurar tanto a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade, como também para fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

No exercício de 2015, a CAD constatou que das 30 recomendações propostas apenas 3 foram atendidas, 7 demandavam análise futura para verificação de atendimento e 20 delas deixaram de ser integralmente atendidas. Em percentuais a desídia correspondeu a 66,67% do total de recomendações propostas.

Todavia, cabe ressaltar que foi encaminhado a esta Corte o Ofício GP 156, de 11/07/2016, noticiando os esforços e ações empreendidas pela Prefeitura para justamente atender as recomendações então propostas por ocasião da apreciação das Contas de Governo de 2014.

Em razão desse fato, verifiquei que muitas daquelas recomendações anteriormente propostas foram atendidas ou estão em processo de atendimento. Dessa forma, acompanho parcialmente as recomendações sugeridas pela CAD.

Quanto a esse aspecto, partilho das mesmas preocupações do Ilustre Conselheiro Ivan Moreira dos Santos, Relator do Parecer Prévio do exercício de 2014 que, por ocasião de sua relatoria, assim se manifestou:

> *"Ao examiná-lo, causou-me espécie o fato de apenas uma Recomendação da prestação de contas do exercício anterior ter sido atendida. Ou seja, de um total de 26 (vinte e seis) Recomendações, 16 (dezesseis) não foram atendidas, 8 (oito) demandam análise futura, 1 (uma) perdeu o objeto e somente 1 (uma) foi implementada na íntegra.*
>
> *Entendo, Senhor Presidente, que o não atendimento das impropriedades apontadas é motivo de ações, junto ao Poder Executivo, para que não reincidam nos exercícios futuros. Vale ressaltar que um índice superior a 60% de não atendimento pleno é alto demais, principalmente se algumas recomendações vêm sendo repetidas há vários exercícios.*

> *Quero reiterar, como já fiz na ocasião das Contas de 2009, que Recomendações e Ressalvas são ações, na verdade, que indicam votos de confiança desta Corte, perante o Executivo Municipal, para itens que possam ser corrigidos, que são, em regra, erros de mera forma e fáceis de regularização, e que, naquele momento, não causaram, ainda, prejuízos ao erário.*
>
> *Portanto, sugiro que em exercícios futuros seja avaliado se realmente há condições de se manter este "crédito", em função do não cumprimento ou atendimentos dos apontamentos.*
>
> *Quando consideramos essas informações conjuntamente, percebemos que o não atendimento das recomendações é uma prática recorrente do Poder Executivo Municipal, e infelizmente, inadequada, tendo em vista que o não atendimento delas poderá causar prejuízos à população carioca e ao erário municipal."*

Como constatado, a situação sofreu muito pouca alteração no exercício de 2015. Dessa forma, para minimizar os efeitos negativos da inação do Executivo, convém seja determinado a realização de auditoria governamental com posterior monitoramento para acompanhar mais de perto o atendimento das recomendações, sem prejuízo de promover o mesmo acompanhamento por ocasião do exame das prestações de contas individuais dos responsáveis pelo atendimento das referidas recomendações.

O Município também aclarou os gastos efetuados com recursos do Fundo de Iluminação Pública – FEIP, esclarecendo que ao realizar obras públicas, de interesse coletivo, não há como separar a fiação, ressaltando a inviabilidade técnica e econômica do isolamento das redes de iluminação pública e as do comércio e outras. Assim, creio que as despesas que estejam ligadas diretamente com a iluminação atendem a finalidade do Fundo.

Dessa forma, considerando que o presente processo tem como objetivo exclusivo examinar as Contas de Governo do exercício de 2015, do Prefeito do Município do Rio de Janeiro;

Considerando que a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD sugeriu ressalva, alerta, determinações e uma série de recomendações, algumas das quais não dizem respeito à gestão orçamentária exercida sob a responsabilidade do Prefeito municipal;

Considerando que a grande maioria das recomendações sugeridas deve ser encaminhada diretamente aos ordenadores de despesas, ou seja, aos titulares das pastas mencionadas pela Coordenação de Auditoria e Desenvolvimento;

Considerando que as ações ou omissões dos referidos ordenadores de despesas podem vir a prejudicar o exame de Contas de Governo futuras do Prefeito do Município do Rio de Janeiro, o qual, por este motivo, deve ser cientificado das imperfeições praticadas por seus auxiliares;

Considerando que as questões levantadas não impedem a emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas, uma vez que os ordenadores de despesas terão as suas responsabilidades apuradas em processo próprio, bem como as irregularidades detectadas poderão ser objeto de ressalva e alerta, na forma da legislação em vigor.

Dessa forma, **Voto**:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Governo da Cidade do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Prefeito Eduardo da Costa Paes, referentes ao exercício de 2015, com **Alerta, Determinações e Recomendações**, nos termos seguintes:

II – ALERTA

Com arrimo no art. 59, § 1°, V, da Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), EMITIR ALERTA ao Poder Executivo, no que pertine ao seguinte:

II.1 - **Queda de Arrecadação**, na forma indicada no Item II do Relatório da Secretaria Geral de Controle Externo, às fls. 774, bem como no Item III do parecer da d. Procuradoria Especial, lançado às fls. 804;

II.2 - **Receita Corrente Líquida**, na forma indicada no Item IV do Relatório da Secretaria Geral de Controle Externo, às fls. 775, bem como no Item V do parecer da d. Procuradoria Especial, lançado às fls. 805; e

II.3 - **Da Renúncia de Receitas**, na forma indicada no Item V do Relatório da Secretaria Geral de Controle Externo, às fls. 775, bem como no Item VI do parecer da d. Procuradoria Especial, lançado às fls. 805.

III - DETERMINAÇÕES

III.1) Que seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n° 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal seja obrigado, nos próximos exercícios, a dispor de vultosas quantias para cobertura do *déficit* financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no § 1° do art. 2° da Lei n° 9.717/1998 (subitem 4.1.2).

A aludida revisão deverá considerar estudos com base estatística, nos quais as hipóteses atuariais estejam aderentes para a correta mensuração das medidas adicionais de capitalização do Fundo, especialmente quanto ao seguinte:

- *ALM – Asset and Liability Management*, para determinar a taxa de juros utilizada no cálculo do Passivo Atuarial;
- Crescimento real dos salários;
- Crescimento real dos benefícios;
- Mortalidade Geral/Sobrevivência;
- Rotatividade;

- Entrada em Aposentadoria.

III.2) Que os atos de fixação de proventos de aposentadorias e pensões observem o disposto na Emenda Constitucional nº 41/2003, na Lei Federal nº 10.887/2004 e na decisão proferida por esta Corte no processo de aposentadoria de servidora municipal nº 05/005159/2004;

III.3) Que as contribuições previdenciárias incidentes sobre as remunerações percebidas pelos servidores beneficiados pelo abono permanência sejam recolhidas ao FUNPREVI, conforme decisão proferida no processo nº 40/6.200/2011;

III.4) Que sejam excluídas, as despesas citadas nos subitens 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.1.4, 6.1.7, 6.1.8 e 6.1.11, dos programas de trabalho que influenciam no cálculo mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, respeitando as normas da Lei nº 9.394/1996; e

III.5) Que sejam demonstradas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2017 as obras públicas paralisadas, objetivando atender ao disposto no parágrafo único do art. 45, da Lei Complementar nº 101/2000. (Subitens 1.8 e 9.6 e fls. 453/485v).

Ressalto que o descumprimento das determinações poderá impactar as futuras prestações de contas, nos termos do § 1º do art. 170[37] do Regimento Interno desta Corte.

IV - RECOMENDAÇÕES

[37] Art. 170. As contas serão julgadas irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
§ 1° O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

IV.1 - Que os procedimentos de repasse dos recursos provenientes dos royalties do petróleo ao FUNPREVI não se sujeitem ao disposto no Decreto Municipal nº 41.149/2015, e que sejam adotadas as seguintes providências: transferência imediata dos valores, devidamente atualizados, referentes ao exercício de 2015; repasses mensais, em 2016, dos valores relativos ao exercício; e aplicação desse procedimento de transferência mensal nos exercícios futuros (subitem 4.1.3);

IV.2 - Que seja evitada a transferência de imóveis ao FUNPREVI, como pagamento de dívidas ou como novas fontes de capitalização, uma vez que a geração de receitas provenientes dos mesmos, seja por alienação ou por recebimento de aluguéis, tem se demonstrado de difícil concretização (subitem 4.1.4).

IV.3 - Que seja evidenciado nas notas explicativas às demonstrações contábeis publicadas pelo Município o estágio de adequação ao Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, de acordo o §4º do art. 1º da Portaria STN nº 548/2015 (subitem 1.6);

IV.4 - Que se envidem esforços para solucionar a questão relativa à carência de médicos e demais profissionais da área de saúde (subitens 1.8 e 9.1 e fls. 492/511);

IV.5 - Que se envidem esforços para solucionar as questões relativas à carência de professores, bem como às relativas à infraestrutura das escolas (subitens 1.8 e 9.5 e fls. 487/490);

IV.6 - Que a Secretaria Municipal de Educação, juntamente com a RIOURBE, conclua, com a maior brevidade possível, a instalação de aparelhos de ar condicionado em todas as escolas municipais (subitens 1.8 e 9.29);

IV.7 - Que conste nos Projetos de Lei Orçamentária o demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal (subitem 2.5.3.1);

IV.8 - Que sejam elaboradas normas que permitam à Prefeitura mensurar o retorno socioeconômico dos incentivos fiscais junto à população, por meio da criação oficial de mecanismos de estudo, avaliação, implementação e acompanhamento dos incentivos, por área de fomento, de forma a viabilizar a análise da efetividade, por meio de instrumentos gerenciais institucionalizados, com ampla divulgação, a fim de colaborar

com a transparência e com o controle social da coisa pública (subitem 2.5.3.2);

IV.9 - Que o demonstrativo previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, integrante das Leis Orçamentárias Anuais, contemple o orçamento de investimento das empresas não dependentes (subitem 2.9);

IV.10 - Que o Poder Executivo cumpra o disposto na Lei 4.644/2007 (subitens2.10.2.1 e 9.9 – Campanhas educativas de prevenção de acidentes);

IV.11 - Que o Poder Executivo adote os procedimentos necessários para que os recursos das multas de trânsito sejam usados conforme a legislação vigente (subitens 2.10.2.2 e 9.10);

IV.12 - Que a CGM, na qualidade de órgão de controle interno do Município, e independentemente de atos normativos que versem sobre cancelamento de empenhos, implemente mecanismos que evitem o registro patrimonial de fatos geradores que não tenham ocorrido dentro do exercício, ou seja, que somente sejam evidenciados no Balanço Patrimonial os Restos a Pagar Não Processados provenientes de empenhos cujos fatos geradores já ocorreram, sem a respectiva liquidação (subitens 2.12.6 e 9.11);

IV.13 - Que o Poder Executivo tome providências junto à Secretaria Municipal de Saúde e à RIOURBE no sentido de abolir a recorrente prática de realização de despesas sem prévio empenho (subitens 4.2.2 e 9.15);

IV.14 - Que as informações evidenciadas no Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal guardem correspondência com os valores constantes das Demonstrações Contábeis dos Fundos Especiais (subitem 6.10);

IV.15 - Que o Município cumpra o limite fixado nas Leis Orçamentárias Anuais para a aplicação em incentivo fiscal a projetos culturais (subitens 6.11 e 9.19);

IV.16 - Que a PGM e a CGM adotem medidas visando o estabelecimento de uma integração das rotinas relacionadas aos registros contábeis dos fatos relacionados à Dívida Ativa, em especial no que diz respeito à construção de uma interface entre o Sistema da Dívida Ativa e o FINCON e à contabilização tempestiva das operações (subitens 7.1 e 9.22);

IV.17 - Que a PGM, em conjunto com a SMF e Casa Civil/SPA, proceda ajustes no sistema da Dívida Ativa, especialmente na base cadastral do IPTU, a fim de que todas as CDAs que tenham como sujeito passivo Órgãos integrantes da Administração Direta ou Indireta possam ser identificadas, e seu montante informado à CGM a fim de que não constem do Balanço Consolidado (subitens 7.3 e 9.23);

IV.18 - Que a CGM se utilize das informações prestadas pela PGM para registro da provisão para perdas prováveis dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa (subitens 7.5.5 e 9.24);

IV.19 - Que a estimativa das disponibilidades de caixa líquidas utilizada para fins de elaboração do Anexo de Metas Fiscais considere o comportamento histórico de todas as variáveis envolvidas, e não apenas o fator de projeção da Receita Corrente Líquida sobre o saldo apurado no exercício anterior (subitem 8.6.2 - Resultado Nominal);

IV.20 - Que se envidem esforços para o cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual utilizando as ferramentas previstas no art. 9º da LRF (subitem 8.6.3);

IV.21 - Que no próximo Plano Plurianual – a ser elaborado no exercício de 2017 – esteja previsto um Projeto de Lei instituindo a contribuição dos servidores inativos e pensionistas deste Município, como medida de capitalização e equilíbrio financeiro e atuarial do FUNPREVI;

IV.22 - Que o Poder Executivo envie um Projeto de Lei ao Poder Legislativo - o qual, igualmente, conste do próximo Plano Plurianual – instituindo um Regime Complementar de Previdência no âmbito do Município do Rio de Janeiro, como medida de amortização – de médio e longo prazo - do déficit atuarial do Fundo Previdenciário deste Município.

V - Pela realização de **AUDITORIA GOVERNAMENTAL**, sob a forma de **INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA** (art. 206 do Regimento Interno), com escopo que lanço no meu Voto e mais aqueles que a equipe de Auditoria entender necessários, a ser realizada *in loco*, no FUNPREVI, para auditar as suas contas, apontando concretamente as causas do expressivo *déficit* verificado nas contas da entidade, indicando, ainda, as ações destinadas a prevenir ou minimizar o crescente déficit. Para tanto, o escopo da Auditoria deve também abranger a matéria tratada no âmbito dos

Processos TCMRJ nº 40/2205/2013 e 40/4786/2015, incluindo, além do mais, apuração a respeito do custo da taxa de administração do Fundo destinado ao PREVI-RIO, dentre outras providências.

VI - PROCEDIMENTOS FUTUROS

Visando ao aperfeiçoamento do exame das contas dos Ordenadores das Despesas:

A) A Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro deverá observar, quando for examinado o processo de exame das contas dos Ordenadores das Despesas, em especial dos Srs. Secretários municipais, se as determinações e recomendações relacionadas, no presente, foram cumpridas.

B) As determinações e recomendações sugeridas pela CAD em seu Relatório, por mim acolhidas, refletem imperfeições encontradas no exame dos dados constantes neste processo, devendo ser encaminhadas diretamente aos titulares das Pastas responsáveis, por dizerem respeito a fatos de sua responsabilidade. Além disso, o Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro deve ser cientificado de tais determinações e recomendações, uma vez que eventual omissão de seus auxiliares poderá prejudicar futuramente a emissão de parecer favorável à apuração das contas de gestão.

Sala das Sessões Luciano Brandão Alves de Souza,

RIO DE JANEIRO, 14 DE JULHO DE 2016.

Conselheiro Relator ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

PROJETO

DE

PARECER

PRÉVIO

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, com fundamento no art. 71 da Constituição da República e no art. 88 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro,

CONSIDERANDO que o Corpo Instrutivo desta Corte com as devidas ressalva, alertas, recomendações e determinações, constantes dos autos, não identificou irregularidades insanáveis que comprometam o reconhecimento da verdade que expressam os números apresentados;

CONSIDERANDO que, em observância aos Princípios Constitucionais de Legalidade e Publicidade, todos os dados contábeis devem ser informados, não só a esta Corte de Contas, mas especialmente à sociedade brasileira;

CONSIDERANDO, finalmente, que ficam pendentes de quitação as eventuais responsabilidades de ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores do Município, cujas contas pendam de julgamento por este Tribunal.

RESOLVE:

I - Emitir **Parecer Favorável** à aprovação das **Contas de Governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2015**, pelas quais foi responsável o Excelentíssimo Senhor **Prefeito Eduardo da Costa Paes**, com **Alertas, Recomendações e Determinações** a seguir especificados:

II – ALERTA

Com arrimo no art. 59, § 1º, V, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), EMITIR ALERTA ao Poder Executivo, no que pertine ao seguinte:

II.1 - **Queda de Arrecadação**, na forma indicada no Item II do Relatório da Secretaria Geral de Controle Externo, às fls. 774, bem como no Item III do parecer da d. Procuradoria Especial, lançado às fls. 804;

II.2 - **Receita Corrente Líquida**, na forma indicada no Item IV do Relatório da Secretaria Geral de Controle Externo, às fls. 775, bem como no Item V do parecer da d. Procuradoria Especial, lançado às fls. 805; e

II.3 - **Da Renúncia de Receitas**, na forma indicada no Item V do Relatório da Secretaria Geral de Controle Externo, às fls. 775, bem como no Item VI do parecer da d. Procuradoria Especial, lançado às fls. 805.

III - DETERMINAÇÕES

III.1) Que seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal nº 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal seja obrigado, nos próximos exercícios, a dispor de vultosas quantias para cobertura do *déficit* financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 (subitem 4.1.2).

A aludida revisão deverá considerar estudos com base estatística, nos quais as hipóteses atuariais estejam aderentes para a correta mensuração das medidas adicionais de capitalização do Fundo, especialmente quanto ao seguinte:

- *ALM – Asset and Liability Management*, para determinar a taxa de juros utilizada no cálculo do Passivo Atuarial;
- Crescimento real dos salários;
- Crescimento real dos benefícios;
- Mortalidade Geral/Sobrevivência;
- Rotatividade;
- Entrada em Aposentadoria.

III.2) Que os atos de fixação de proventos de aposentadorias e pensões observem o disposto na Emenda Constitucional nº 41/2003, na Lei Federal nº 10.887/2004 e na decisão proferida por esta Corte no processo de aposentadoria de servidora municipal nº 05/005159/2004;

III.3) Que as contribuições previdenciárias incidentes sobre as remunerações percebidas pelos servidores beneficiados pelo abono permanência sejam recolhidas ao FUNPREVI, conforme decisão proferida no processo nº 40/6.200/2011;

III.4) Que sejam excluídas, as despesas citadas nos subitens 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.1.4, 6.1.7, 6.1.8 e 6.1.11, dos programas de trabalho que influenciam no cálculo mínimo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, respeitando as normas da Lei nº 9.394/1996; e

III.5) Que sejam demonstradas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2017 as obras públicas paralisadas, objetivando atender ao disposto no parágrafo único do art. 45, da Lei Complementar nº 101/2000. (Subitens 1.8 e 9.6 e fls. 453/485v).

Ressalto que o descumprimento das determinações poderá impactar as futuras prestações de contas, nos termos do § 1º do art. 170[38] do Regimento Interno desta Corte.

IV - RECOMENDAÇÕES

IV.1 - Que os procedimentos de repasse dos recursos provenientes dos royalties do petróleo ao FUNPREVI não se sujeitem ao disposto no Decreto Municipal nº 41.149/2015, e que sejam adotadas as seguintes providências: transferência imediata dos valores, devidamente atualizados, referentes ao exercício de 2015; repasses mensais, em 2016, dos valores relativos ao exercício; e aplicação desse procedimento de transferência mensal nos exercícios futuros (subitem 4.1.3);

IV.2 - Que seja evitada a transferência de imóveis ao FUNPREVI, como pagamento de dívidas ou como novas fontes de capitalização, uma vez que a geração de receitas provenientes dos mesmos, seja por alienação ou por recebimento de aluguéis, tem se demonstrado de difícil concretização (subitem 4.1.4).

---

[38] Art. 170. As contas serão julgadas irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
§ 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

IV.3 - Que seja evidenciado nas notas explicativas às demonstrações contábeis publicadas pelo Município o estágio de adequação ao Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, de acordo o §4º do art. 1º da Portaria STN nº 548/2015 (subitem 1.6);

IV.4 - Que se envidem esforços para solucionar a questão relativa à carência de médicos e demais profissionais da área de saúde (subitens 1.8 e 9.1 e fls. 492/511);

IV.5 - Que se envidem esforços para solucionar as questões relativas à carência de professores, bem como às relativas à infraestrutura das escolas (subitens 1.8 e 9.5 e fls. 487/490);

IV.6 - Que a Secretaria Municipal de Educação, juntamente com a RIOURBE, conclua, com a maior brevidade possível, a instalação de aparelhos de ar condicionado em todas as escolas municipais (subitens 1.8 e 9.29);

IV.7 - Que conste nos Projetos de Lei Orçamentária o demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal (subitem 2.5.3.1);

IV.8 - Que sejam elaboradas normas que permitam à Prefeitura mensurar o retorno socioeconômico dos incentivos fiscais junto à população, por meio da criação oficial de mecanismos de estudo, avaliação, implementação e acompanhamento dos incentivos, por área de fomento, de forma a viabilizar a análise da efetividade, por meio de instrumentos gerenciais institucionalizados, com ampla divulgação, a fim de colaborar com a transparência e com o controle social da coisa pública (subitem 2.5.3.2);

IV.9 - Que o demonstrativo previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, integrante das Leis Orçamentárias Anuais, contemple o orçamento de investimento das empresas não dependentes (subitem 2.9);

IV.10 - Que o Poder Executivo cumpra o disposto na Lei 4.644/2007 (subitens2.10.2.1 e 9.9 – Campanhas educativas de prevenção de acidentes);

IV.11 - Que o Poder Executivo adote os procedimentos necessários para que os recursos das multas de trânsito sejam usados conforme a legislação vigente (subitens 2.10.2.2 e 9.10);

IV.12 - Que a CGM, na qualidade de órgão de controle interno do Município, e independentemente de atos normativos que versem sobre cancelamento de empenhos, implemente mecanismos que evitem o registro patrimonial de fatos geradores que não tenham ocorrido dentro do exercício, ou seja, que somente sejam evidenciados no Balanço Patrimonial os Restos a Pagar Não Processados provenientes de empenhos cujos fatos geradores já ocorreram, sem a respectiva liquidação (subitens 2.12.6 e 9.11);

IV.13 - Que o Poder Executivo tome providências junto à Secretaria Municipal de Saúde e à RIOURBE no sentido de abolir a recorrente prática de realização de despesas sem prévio empenho (subitens 4.2.2 e 9.15);

IV.14 - Que as informações evidenciadas no Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal guardem correspondência com os valores constantes das Demonstrações Contábeis dos Fundos Especiais (subitem 6.10);

IV.15 - Que o Município cumpra o limite fixado nas Leis Orçamentárias Anuais para a aplicação em incentivo fiscal a projetos culturais (subitens 6.11 e 9.19);

IV.16 - Que a PGM e a CGM adotem medidas visando o estabelecimento de uma integração das rotinas relacionadas aos registros contábeis dos fatos relacionados à Dívida Ativa, em especial no que diz respeito à construção de uma interface entre o Sistema da Dívida Ativa e o FINCON e à contabilização tempestiva das operações (subitens 7.1 e 9.22);

IV.17 - Que a PGM, em conjunto com a SMF e Casa Civil/SPA, proceda ajustes no sistema da Dívida Ativa, especialmente na base cadastral do IPTU, a fim de que todas as CDAs que tenham como sujeito passivo Órgãos integrantes da Administração Direta ou Indireta possam ser identificadas, e seu montante informado à CGM a fim de que não constem do Balanço Consolidado (subitens 7.3 e 9.23);

IV.18 - Que a CGM se utilize das informações prestadas pela PGM para registro da provisão para perdas prováveis dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa (subitens 7.5.5 e 9.24);

IV.19 - Que a estimativa das disponibilidades de caixa líquidas utilizada para fins de elaboração do Anexo de Metas Fiscais considere o comportamento histórico de todas as variáveis envolvidas, e não apenas o fator de projeção da Receita Corrente Líquida sobre o saldo apurado no exercício anterior (subitem 8.6.2 - Resultado Nominal);

IV.20 - Que se envidem esforços para o cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual utilizando as ferramentas previstas no art. 9º da LRF (subitem 8.6.3);

IV.21 - Que no próximo Plano Plurianual – a ser elaborado no exercício de 2017 – esteja previsto um Projeto de Lei instituindo a contribuição dos servidores inativos e pensionistas deste Município, como medida de capitalização e equilíbrio financeiro e atuarial do FUNPREVI;

IV.22 - Que o Poder Executivo envie um Projeto de Lei ao Poder Legislativo - o qual, igualmente, conste do próximo Plano Plurianual – instituindo um Regime Complementar de Previdência no âmbito do Município do Rio de Janeiro, como medida de amortização – de médio e longo prazo - do déficit atuarial do Fundo Previdenciário deste Município.

V - Pela realização de **AUDITORIA GOVERNAMENTAL**, sob a forma de **INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA** (art. 206 do Regimento Interno), com escopo que lanço no meu Voto e mais aqueles que a equipe de Auditoria entender necessários, a ser realizada *in loco*, no FUNPREVI, para auditar as suas contas, apontando concretamente as causas do expressivo *déficit* verificado nas contas da entidade, indicando, ainda, as ações destinadas a prevenir ou minimizar o crescente déficit. Para tanto, o escopo da Auditoria deve também abranger a matéria tratada no âmbito dos Processos TCMRJ nº 40/2205/2013 e 40/4786/2015, incluindo, além do mais, apuração a respeito do custo da taxa de administração do Fundo destinado ao PREVI-RIO, dentre outras providências.

VI - PROCEDIMENTOS FUTUROS

Visando ao aperfeiçoamento do exame das contas dos Ordenadores das Despesas:

A) A Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro deverá observar, quando for examinado o processo de exame das contas dos Ordenadores das Despesas, em especial dos Srs. Secretários municipais, se as determinações e

recomendações relacionadas, no presente, foram cumpridas.

B) As determinações e recomendações sugeridas pela CAD em seu Relatório, por mim acolhidas, refletem imperfeições encontradas no exame dos dados constantes neste processo, devendo ser encaminhadas diretamente aos titulares das Pastas responsáveis, por dizerem respeito a fatos de sua responsabilidade. Além disso, o Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro deve ser cientificado de tais determinações e recomendações, uma vez que eventual omissão de seus auxiliares poderá prejudicar futuramente a emissão de parecer favorável à apuração das contas de gestão.

Sala das Sessões Luciano Brandão Alves de Souza,

RIO DE JANEIRO, 14 DE JULHO DE 2016.

Conselheiro Relator ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

Parte VII

Declarações de Voto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente.

Senhores Conselheiros;

Senhor Procurador-Chefe;

Senhoras e Senhores.

Nesta data, reúne-se o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro para, mais uma vez, desempenhar uma de suas mais nobres competências, qual seja, a de apreciar e emitir parecer prévio sobre a Prestação de Contas do Município do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 2015, do Exmo. Prefeito, Sr. Eduardo da Costa Paes.

Inicio esta manifestação apresentando os meus cumprimentos ao eminente Conselheiro Antonio Carlos Flores de Moraes, relator da matéria, pela qualidade e profundidade do seu relatório e do Parecer Prévio, apresentado, como sempre, com a competência que lhe é peculiar.

Este Tribunal encontra-se, hoje, estruturado e capacitado para realizar, com precisão, segurança e rigor, não só o exame formal das Contas de Governo, mas também suas Inspeções Técnicas, buscando os resultados que refletem exatamente sobre pontos relevantes analisados que compõem as Contas em exame.

A abrangência do trabalho apresentado pelo nobre Relator, que o submete à apreciação deste Plenário, dispensaria maiores comentários a respeito da análise realizada nos demonstrativos e demais documentos.

Entretanto, volta a destacar o aspecto de grande relevância que ressaltei na oportunidade do exame das Contas de Governo do Exmo. Prefeito, Sr. Eduardo da Costa Paes, relativas ao exercício de 2014, sobre a situação do PREVI-RIO e do FUNPREVI.

O Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro- PREVI-RIO e o Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro - FUNPREVI, têm por finalidade específica prover recursos para o pagamento de benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro e aos seus dependentes.

Sobre esse aspecto, chama a atenção o fato novamente apontado no Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD, onde se vê, às fls. 613, a situação do Patrimônio Líquido do PREVI-RIO descoberto no montante de R$ 3 bilhões.

Ainda sobre o PREVI-RIO, houve uma redução do saldo patrimonial de R$ 2 bilhões e 500 mil em relação ao exercício de 2014, a qual compreende-se pelo déficit de R$ 649,13 milhões apurado no exercício e, também, pelo ajuste relativo a exercícios anteriores através da retificação de erro negativo em R$ 1,86 bilhão. Dessa forma, o Patrimônio da Autarquia, que em 2014 era negativo em R$ 558,63 milhões, tornou-se negativo em R$ 3,06 bilhões no exercício de 2015.

Do ponto de vista orçamentário, o FUNPREVI e o FASS apresentaram, respectivamente, déficits nos valores de R$ 486,52 milhões e de R$ 2,84 milhões, sendo essa diferença resultado das variações decorrentes de eventos extra-orçamentários, como também dos diferentes momentos dos registros contábeis de receitas e despesas.

O fator determinante da diferença no FUNPREVI está nos resultados orçamentário e patrimonial da Desvalorização e Perdas com Ativos, que foram afetados negativamente no valor de R$ 65,35 milhões, e de Outras Variações Patrimoniais Aumentativas, positivamente no valor de R$ 129,45 milhões no resultado patrimonial.

A CAD, ao descrever os efeitos do FUNPREVI e do FASS no patrimônio das Autarquias, relata, ainda, que o PREVI-RIO apresentou déficit orçamentário de R$ 125,74 milhões, bem como um déficit patrimonial de R$ 119,79 milhões.

Por fim, em termos orçamentários, as Autarquias e Fundações obtiveram, no exercício de 2015, uma receita própria no total de R$ 3,40 bilhões e uma despesa empenhada total de R$ 5,25 bilhões, o que acarretou um déficit de execução orçamentária total de R$ 1,85 bilhão.

E, em termos patrimoniais, as Autarquias e Fundações apresentaram em seus Balanços Patrimoniais, no final do exercício de 2015, um Ativo Total de R$ 4,03 bilhões e um Passivo Total de R$ 6,20 bilhões, acarretando uma situação líquida patrimonial negativa de R$ 2,17 bilhões.

Ainda, sobre a situação apontada acima, encontramos no Relatório a constatação de um Patrimônio Líquido Negativo no FUNPREVI de R$ 3,83

bilhões, principalmente em decorrência das Provisões Matemáticas Previdenciárias, demonstradas no Passivo Não Circulante, que montam o valor de R$ 5,16 bilhões.

Destaco ainda a situação, após o confronto entre as receitas e as despesas do FUNPREVI, do déficit orçamentário em 2015 de R$ 486 milhões, situação que vem se repetindo nos cinco últimos exercícios, pois as medidas implantadas pela Lei nº 5.300/2011 não foram suficientes para reverter a situação deficitária do FUNPREVI.

A despeito disso, é de extrema importância o revelado no anexo V, do Relatório de Gestão Fiscal, sobre a situação financeira do FUNPREVI em 31/12/2015, na qual não havia disponibilidade financeira suficiente para arcar com as obrigações para pagamento dos benefícios previdenciários na ordem de R$ 37 milhões, referente ao mês de dezembro/2015.

Em novembro, a CAD, em inspeção ordinária, constatou que, considerando o saldo das disponibilidades financeiras em agosto de 2015 e o déficit financeiro de cerca R$ 40 milhões registrado mensalmente, em poucos meses o Fundo não teria liquidez para arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários.

Ressalta a CAD que, mantido o procedimento de repasse dos royalties, estabelecido pelo Decreto Municipal nº 41.149/2015, pode-se estimar o déficit financeiro do FUNPREVI para o exercício de 2016 em cerca de R$ 445 milhões.

Tal situação urge pela necessidade da revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal nº 5.300/2011, ser realizada imediatamente, sob pena de que o Tesouro Municipal seja obrigado,

nos próximos exercícios, a dispor de vultuosas quantias para a cobertura do déficit financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro.

Cabe mencionar, sobre esse aspecto, que as medidas adotadas de capitalização do FUNPREVI, previstos na Lei nº 5.300/2011, foram os repasses de recursos dos Royalties do Petróleo, no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2059, no valor mensal de R$ 16.666.666,67, atualizado anualmente.

Entretanto, verifica-se, conforme consta no Relatório da CAD, que não foram efetuados os referidos repasses no exercício de 2015. Na Inspeção realizada no Fundo, em março de 2016, ficou constatado que, até o mês de fevereiro/2015, foi repassado ao FUNPREVI o montante de R$ 100 milhões, a título de royalties do exercício de 2015, cuja arrecadação foi de R$ 208 milhões.

Não posso deixar de mencionar outro ponto que diz respeito ao Processo nº 40/2205/2013 de minha relatoria, que trata da complementação à prestação de contas do exercício de 2012, quanto à possibilidade de contabilização de despesas com Contribuição Patronal Suplementar do FUNPREVI, com despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

Na sessão de 18 de dezembro de 2014, o Plenário desta Corte decidiu pela Diligência, nos termos do Voto nº 1606/2014 de minha lavra, determinando que:

> *"(i) o Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito explicite como o tema vem sendo tratado no âmbito da execução orçamentária do exercício financeiro de 2014, ainda corrente, mas em seus momentos finais;*

(ii) o Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito explicite como o tema foi tratado no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015, recentemente aprovado pelo Poder Legislativo Municipal.

Voto, ainda, em consonância com o parecer, por DILIGÊNCIA INTERNA, para que esta Corte de Contas solicite ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais o inteiro teor do Processo nº 837.548, referente à Consulta feita pela Prefeitura de Patos de Minas – MG, e que, de acordo com o Poder Executivo, veicularia matéria similar à tratada no presente processo."

Em 02/09/2015, o Município encaminhou o Ofício CVL nº 120, em atendimento aos itens (i) e (ii) da diligência, que resultou na formação do processo 40/4786/2015, que ainda está aguardando decisão Plenária.

Feitas essas considerações, com a devida vênia ao entendimento da douta Procuradoria Especial, neste feito representado pelo Ilustre Procurador José Ricardo Parreira de Castro, manifesto-me de forma favorável à aprovação do Projeto de Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Município do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 2015, submetido à apreciação deste Colegiado, na forma proposta pelo Ilustre Conselheiro-Relator Antonio Carlos Flores de Moraes, a quem, mais uma vez, renovo meus elogios pelo competente trabalho trazido a este Plenário.

Sala das Sessões, 14 de julho de 2016.

Nestor Guimarães Martins da Rocha
Conselheiro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conselheiro José de Moraes Correia Neto

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador-Chefe, Senhores Servidores, senhoras, senhores e imprensa aqui presente,

Mais uma vez esta Corte de Contas cumpre o honroso dever de elaborar o Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do Município do Rio de Janeiro para subsidiar a decisão da egrégia Câmara Municipal.

Nesta oportunidade, eu não poderia deixar de louvar o cuidadoso e competente trabalho da Secretaria-Geral de Controle Externo, por intermédio de sua Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD e das Inspetorias-Gerais de Controle Externo, que, associadas, oferecem, anualmente, um valioso substrato, para a formação do entendimento do Conselheiro-Relator e a elaboração do seu Projeto de Parecer Prévio.

Idêntica minúcia e relevância deve ser reconhecida no parecer técnico-jurídico da douta Procuradoria Especial, que sempre agrega um novo ângulo de visão à análise de pontos polêmicos das contas em exame.

Quero parabenizar o Relator, ex-Secretário de Fazenda e Professor, ilustre Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes, que volta a nos brindar com um trabalho exemplar, no qual transparecem fortemente o seu reconhecido conhecimento técnico, o admirável equilíbrio de sua abordagem e de suas conclusões e a clareza das formulações que propõe a este Colegiado.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros e Senhor Procurador-Chefe, esta Sessão Especial, ocasião na qual nos reunimos com o único objetivo de emitir uma opinião técnica conclusiva sobre as Contas de Governo do ano anterior, é o momento ideal para algumas reflexões da maior relevância.

Infelizmente, em virtude das crises política e econômica que o nosso país vem enfrentando, os últimos meses têm sido extremamente duros para todos os brasileiros. Para os servidores ativos, os aposentados e

os pensionistas de quase todos os estados do nosso país, inclusive do nosso próprio Estado do Rio de Janeiro, estes têm sido tempos ainda mais difíceis, pelo comprometimento da regularidade do pagamento de vencimentos, proventos e pensões.

Neste contexto, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município, exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante o controle externo, com o auxílio desta Corte de Contas, necessita ser ainda mais cuidadosa e criteriosa, para preservar a saúde econômica do Município, impedindo que situação semelhante possa vir a acontecer em nossa cidade. E, no interesse da coletividade, a ação fiscalizadora sob a nossa responsabilidade deve ir ainda além dessa preservação, pois temos o dever, também, de sugerir caminhos que levem à constante melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados à população desta cidade que tem porte de estado.

Sendo o **Funprevi**[1] o Fundo responsável por prover os recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro e seus dependentes, a insuficiência de sua arrecadação, especialmente pela não realização das receitas previstas com *royalties* de petróleo, alienação de bens imóveis e outras receitas de capital, bem como o parco saldo de suas aplicações financeiras, merece nossa especial atenção, principalmente em respeito aos servidores inativos, que tanto se dedicaram à municipalidade, e aos pensionistas.

Informa a CAD que as disponibilidades financeiras do **Funprevi** em 31 de dezembro de 2015 não eram suficientes para honrar as obrigações existentes na mesma data. Este fato, e o significativo déficit atuarial, que no final do exercício de 2014 montava a R$ 3,24 bilhões[2], deixam muito claro que as medidas implantadas para reverter a situação deficitária do Fundo não foram suficientes e que urgentes medidas se fazem necessárias.

Assim, as Determinações D1, D2 e D3, sugeridas pela CAD e acolhidas pelo Excelentíssimo Conselheiro-Relator[3], bem como a proposta de Auditoria Governamental no Fundo, sob a forma de Inspeção

[1] Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro.
[2] A Avaliação Atuarial de 2015 não foi realizada tempestivamente.
[3] Sob os números III.1, III.2 e III.3

Extraordinária, são de extrema importância para evitar que o Tesouro Municipal seja obrigado, nos próximos exercícios, a dispor de vultosas quantias para cobrir o déficit financeiro já existente no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro.

Essas medidas são importantíssimas, mas não devemos nos restringir a elas. **Das duas primeiras recomendações sugeridas pela CAD,** a primeira foi acolhida pelo Conselheiro-Relator. **Sugiro ao Plenário que as duas sejam adotadas e transformadas em DETERMINAÇÕES**:

1. Que os procedimentos de repasse dos recursos provenientes dos royalties do petróleo ao **Funprevi** não se sujeitem ao disposto no Decreto Municipal nº 41.149/2015, e que sejam adotadas as seguintes providências: transferência imediata dos valores, devidamente atualizados, referentes ao exercício de 2015; repasses mensais, em 2016, dos valores relativos ao exercício; e aplicação desse procedimento de transferência mensal nos exercícios futuros (subitem 4.1.3);
2. Que o Chefe do Poder Executivo, diante do impasse constatado, determine aos órgãos competentes a adoção das providências cabíveis para o pagamento ao **Funprevi** dos valores referentes aos Termos de Cessão de Uso dos imóveis mencionados no subitem 4.1.4 (subitem 9.14).

Sugiro, também, que **a RECOMENDAÇÃO 4 proposta pela CAD seja incluída no Parecer Prévio** a ser enviado à egrégia Câmara Municipal:

4. Que a avaliação atuarial do **Funprevi** seja realizada anualmente, conforme previsto na Lei nº 3.344/2001 (subitens 4.1.5 e 9.13).

Com relação à Saúde Pública Municipal, cumpre destacar, por oportuno, que, a despeito dos imensos esforços despendidos, em especial pelos doutores Hans Dohmann e Daniel Soranz e suas equipes, além dos vultosos investimentos feitos no setor, sua complexidade é tão grande que os serviços públicos de saúde ainda estão longe de corresponder às expectativas e necessidades da população, fato sobejamente conhecido.

Nesse quadro, no cotidiano não apenas do Município do Rio de Janeiro, mas do país inteiro, com raras exceções, as deficiências dos serviços de saúde prestados à população se impõem sobre os progressos feitos e a insatisfação dos usuários ofusca esses avanços. Em consequência, o clamor público ecoa na mídia e provoca a intervenção do Ministério Público, cuja voz se levanta em defesa do direito constitucional da população ao atendimento de saúde universalizado e de boa qualidade.

Nesta linha, o Plenário desta Corte de Contas recomendou, na Prestação de Contas do exercício de 2014, que a Secretaria Municipal de Saúde procedesse a rigorosa fiscalização da atuação das Organizações Sociais contratadas para a gestão de serviços públicos. A 4ª Inspetoria-Geral de Controle Externo informa que, em 19 de janeiro do corrente ano, foram publicados 12 decretos com o objetivo de aprimorar os procedimentos de fiscalização, mas que, como as modificações propostas se encontram em fase de implementação, ainda não foi possível avaliar sua efetividade.

Aproveito a oportunidade para sugerir ao Plenário que **RECOMENDEMOS** ao Poder Executivo que seja mais cuidadoso e criterioso, antes de decidir pela qualificação de uma entidade como organização social, enfatizando que, apesar de analisar pareceres técnicos emitidos por outrem, a responsabilidade de decidir sobre os requerimentos de qualificação das organizações sociais no âmbito do Município do Rio de Janeiro é exclusivamente da **Comissão de Qualificação de Organizações Sociais – COQUALI**, por força da atribuição privativa que detém.

Ainda, no momento em que a qualidade das obras públicas é colocada em xeque, principalmente após o lamentável desabamento de parte da ciclovia recém-construída na Avenida Niemeyer, é quase que mandatário que acatemos **a RECOMENDAÇÃO 7 do Relatório e a incluamos no Parecer Final**:

> 7. Que o Poder Executivo estabeleça referenciais técnicos mais precisos para os elementos mínimos que devem compor os projetos básicos, tanto em licitações de obras públicas, quanto em concessões de serviços públicos precedidos de obras públicas, de forma que se garanta o pleno cumprimento dos elementos mínimos

impostos pela Lei Geral de Licitações, conforme exposto pela 7ª Inspetoria Geral às fls. 456 (subitens 1.8 e 9.4 e fls. 526 do p. p.);

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, sugiro também que acatemos **as RECOMENDAÇÕES 20 e 25 do Relatório,** a primeira das quais porque busca, simplesmente, que se cumpra um dispositivo legal; a segunda, por buscar a melhoria da receita, pelo simples aprimoramento do controle:

20. Que seja adotado o procedimento prescrito no § 5º do art. 69 da LDB[4], a fim de que os recursos da MDE[5] sejam repassados automaticamente à Secretaria Municipal de Educação (subitens 6.1.15.2 e 9.18);

25. Que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adote medidas visando maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que sejam minimizados os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais (subitem 7.5.3);

Ainda sobre a cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, gostaria de solicitar uma atenção especial ao Plenário para compartilhar uma iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ, por meio da Comissão de Política Institucional para Integração da Gestão Estratégica, Financeira e Orçamentária – Copae, cujo presidente, desembargador Camilo Ribeiro Rulière, tem defendido o **protesto das Certidões de Dívida Ativa – CDA como a primeira das soluções para o recebimento de créditos públicos e não a execução fiscal como vem acontecendo**. Em contato com o desembargador e com o Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – IEPTB, tomamos conhecimento do expressivo índice de recuperação dos créditos por meio do protesto das CDA.

[4] Lei de Diretrizes e Bases
[5] Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O protesto de títulos e outros documentos de dívida, regulamentado pela Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Protocolizado o título ou documento de dívida, o Tabelião de Protesto expedirá a intimação ao devedor, no endereço fornecido pelo apresentante do título ou documento, em até três dias úteis. Caso o devedor não pague sua dívida dentro do prazo desses três dias, seu nome será incluído na lista de inadimplentes dos órgãos de proteção ao crédito.

Os Entes Públicos são isentos de taxa, ficando os emolumentos de apontamento do título e de cancelamento a cargo do devedor, juntamente com eventuais honorários advocatícios.

Segundo dados fornecidos pelo IEPTB, atualmente utilizam-se deste mecanismo de cobrança extrajudicial, por exemplo, as Procuradorias da Fazenda Nacional, do Estado do Rio de Janeiro, dos Municípios de Cabo Frio, Itaboraí, Maricá, Miguel Pereira, Nova Iguaçu, Volta Redonda, Duque de Caxias e Belford Roxo, entre outras; o Banco Central do Brasil e a Advocacia-Geral da União, além do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Inclusive, segundo a diretora do Departamento de Gestão da Arrecadação do TJRJ, Sra. Andréia Moreira da Costa, atualmente o TJRJ protesta dívidas referentes a custas, taxas judiciárias, diferença de salário, multas contratuais e administrativas, contraprestação de espaços e eventuais diferenças. O movimento, que no TJRJ se iniciou há dois anos e chegou a atingir um percentual de recuperação de 70% das Certidões de Dívida Ativa – CDA, atualmente, mesmo com a crise financeira, recupera cerca de 20% das CDA em até 3 dias.

Particularmente sobre a recuperação dos créditos do Município do Rio de Janeiro através da execução fiscal, a informação é de que não mais de 2% do montante ajuizado entra nos cofres municipais. No entanto, aumentar o percentual recuperado para poder investir em novas melhorias para o cidadão, na saúde, educação e infraestrutura, não é o único benefício

para a população. Ao optar por soluções extrajudiciais, o Município colabora para diminuir o número de processos de execução fiscal protocolados no Poder Judiciário e, desta forma, contribui, também, para um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo.

Segundo informação prestada pela Diretoria-Geral de Apoio aos Órgãos Jurisdicionais do TJRJ, atualmente o percentual da taxa de congestionamento – percentual de processos não baixados em relação ao total, novos e pendentes, em tramitação – do 1º Grau de Jurisdição, é de 73,84%, parte considerável motivada pelas Execuções Fiscais.

Conforme consta no banco de dados do IEPTB, a Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro – PGM protocolou, em setembro de 2014, 147 CDA. No entanto, antes da lavratura da grande maioria dos protestos e, segundo consta no sistema, retirou os títulos e não mais recorreu a esse tipo de cobrança. Sugiro, então, ao Plenário que **RECOMENDEMOS à PGM, tão bem conduzida pelo doutor Fernando Dionísio e sua equipe, que utilize preferencialmente o protesto das Certidões de Dívida Ativa como forma de cobrança extrajudicial ou que justifique a esta Corte de Contas a não adoção do procedimento.**

Estamos a poucas semanas da cerimônia de abertura dos Jogos Olímpicos Rio 2016, evento de enorme magnitude e importância. Com uma audiência estimada em 4,3 bilhões de espectadores, espalhados por 220 países, as Olimpíadas prometem atrair o dobro da atenção conquistada na Copa do Mundo de 2014. Entretanto, desta vez o foco está totalmente concentrado na Cidade do Rio de Janeiro. Sem dúvida, há uma considerável preocupação sobre como a cidade irá reagir, principalmente em virtude das dificuldades enfrentadas pelo país, no momento.

Por outro lado, precisamos reconhecer que a infraestrutura prevista no Caderno de Encargos dos Jogos está praticamente pronta. Alguns ajustes ainda estão sendo feitos, é verdade, mas, ainda que pequenos problemas eventualmente venham a acontecer, o Comitê Olímpico Internacional e outras instituições internacionais têm se manifestado de maneira muito positiva sobre as transformações que estão ocorrendo no Rio.

Ainda não podemos afirmar qual será o legado que ficará para a Cidade, mas são incontestes, principalmente o mérito e a coragem do Prefeito por enfrentar este gigantesco desafio, bem como por ter conseguido unir forças com a iniciativa privada, por meio das parceiras público-privadas, e com as demais esferas de governo, trazendo assim, a todos nós, a tranquilidade e certeza do sucesso absoluto dos nossos Jogos Olímpicos 2016.

Agradecendo a atenção de Vossas Excelências e concluindo, **VOTO** com o Relator, ao mesmo tempo em que trago à consideração do Plenário as sugestões que aqui detalhei, ressaltando ainda a competência do Conselheiro Thiers Montebello no exercício da presidência de nosso TCM. Gostaria também de exaltar o alto nível intelectual, ético e moral dos nossos conselheiros Antônio Carlos, Nestor Rocha, Ivan Moreira e Luiz Antônio Guaraná, o que contribui significativamente para o alto nível de desempenho de nosso TCM, alicerçado também pelo nosso excelente quadro de servidores, concursados ou não. Esse é o meu voto presidente. Muito obrigado a todos os presentes.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 2016.

JOSÉ DE MORAES CORREIA NETO
Conselheiro

RELATÓRIO DO CONSELHEIRO **ANTÔNIO CARLOS FLORES DE MORAES**
PLENÁRIO, DIA 14/07/2014

CONTAS DO PODER EXECUTIVO – EXERCÍCIO 2015
DECLARAÇÃO DE VOTO DO
CONSELHEIRO IVAN MOREIRA

Senhor Presidente,
Senhores Conselheiros,
Senhor Procurador Chefe,
Demais autoridades,
Senhoras e senhores,

Quero registrar meus cumprimentos ao Relator, o Conselheiro **ANTÔNIO CARLOS FLORES DE MORAES**, Decano desta Corte, Professor de reconhecida experiência e capacidade, e que, sem dúvida alguma, hoje se desincumbe de árdua tarefa, pois relatar as contas anuais do Chefe do Executivo Municipal é sempre um enorme trabalho, que exige detida análise em inúmeros aspectos da gestão pública.

Parabenizo, os funcionários do Gabinete do Eminente Relator bem como, todos que participaram da elaboração desse brilhante trabalho. Relatei as Contas do Prefeito relativas a 2009 e 2014, e conheci de perto a qualidade e a abrangência do relatório. Sei também da competência e do preparo dos servidores envolvidos em sua elaboração, os quais saúdo na pessoa do titular da CAD – Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, Cláudio Sancho Mônica, servidor exemplar.

Trata-se de prestação de Contas de Gestão do Senhor **EDUARDO DA COSTA PAES**, Prefeito desta cidade do Rio de Janeiro, referente ao exercício de 2015.

O relatório apresentado pelo governo traz o registro das ações que empreendeu, apontando os resultados delas decorrentes, principalmente no que tange ao detalhamento das medidas tomadas em atendimento às recomendações desta Corte, referente a Prestação de Contas do exercício 2014.

Estamos aqui deliberando, antes de tudo, para aferir se houve cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual, no que se refere à área Municipal.

Na condição de agente político e Chefe do Executivo Municipal, o Prefeito é responsável pelos atos que, no desempenho de suas funções, pratica, omite-se de praticar ou faz de modo inconveniente, do ponto de vista legal. E, a partir daí, vem a sua responsabilidade, de prestar contas.

O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas, sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, é condição *sine qua non* para que a Câmara Municipal exerça, na plenitude, o controle externo, parecer prévio esse que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (§2º, art.31), sinaliza conclusão da fase instrutória do processo de prestação de contas, dentro da sistemática constitucional do controle externo.

O julgamento se impõe, e com motivação em qualquer das duas hipóteses: rejeição ou aprovação do parecer prévio, observando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Não vejo nos relatórios e na análise da CAD e SGCE, indícios ou apontamentos de irregularidades insanáveis, que é aquela revestida de improbidade administrativa, sufragada tanto na doutrina como pela jurisprudência dos Tribunais.

É de se verificar que, as irregularidades meramente formais, não se equiparam aos comportamentos desonestos capazes de revelar prática de atos de improbidade administrativa.

Ressalto que o resultado desta Sessão subsidiará as posições político-administrativas, que serão discutidas no Plenário da Câmara Municipal e, a partir deste momento, teço alguns comentários a respeito das impropriedades que ensejaram respeitável opinamento de Rejeição de Contas por parte da douta Procuradoria Especial:

Quanto ao item 16: Despesas executadas superiores ao montante arrecadado em R$ 86 milhões (déficit na execução orçamentária)

Tanto a CAD quanto a SGCE apenas se manifestam dizendo que "tal prática atenta contra as boas práticas fiscais".

É óbvio, Senhores, que as Boas Práticas Fiscais sempre tem de ser buscadas mas, os últimos dois anos, foram atípicos de qualquer modo, o déficit constatado representa 0,32 % de toda arrecadação Municipal, ou seja, o déficit alcançou um valor irrisório em confronto

com o total global. Existem, inclusive, situações que poderiam acarretar tal resultado negativo, até no final do exercício. Sendo didático, vamos imaginar, apenas imaginar, que ao longo de um exercício, que transcorreu bem justo e equilibrado, as taxas de juros de empréstimos governamentais sofram um pequeno reajuste. O que ocorrerá com os valores que o Município deve a Bancos Nacionais ou Estrangeiros, em função de um simples atraso, por exemplo ? Ora, qualquer valor gasto a mais no final do exercício poderia extrapolar o previsto e gerar um *déficit*, que não era esperado pelo controle interno.

Ainda neste contexto, vamos imaginar um outro cenário, que pode originar um déficit inesperado, qual seja, em um exercício anterior, quando da elaboração da proposta orçamentária, os índices econômicos se mostravam favoráveis e equilibrados, certamente, qualquer Gestor iria consignar despesas correntes e de investimentos, com ênfase em obras e serviços públicos.

Como neste exemplo de cenário, se enquadra a situação do Município do Rio de Janeiro, que, lá em 2014, quando preparou a proposta orçamentária, vislumbrou que os gastos com a preparação dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos estariam lastreados, afinal, naquele momento tudo indicava isto, ocorre, que não foi bem assim, índices despencaram, juros subiram e crises ocorreram.

Tenho a convicção de que o déficit apresentado, no exercício de 2015, foi imprevisível, no entanto, de pequena monta, no bojo da totalidade da execução orçamentária, por esta razão, não enxergo

justificativas que possam fazer esta Corte, emitir um Parecer pela Rejeição das Contas.

Quanto ao Item 29: Autarquias e Fundações;

O Procurador entende que as Autarquias devem ter, por força de lei, receita própria, e suas despesas foram custeadas pelo Erário Municipal. A CAD e SGCE só registram o déficit de execução orçamentária das Autarquias e Fundações de R$ 1,85 bilhão.

Meu entendimento, Sr. Presidente, acerca das Autarquias terem receita própria para sua manutenção, é de que deve ser relativizado. No Brasil, várias Autarquias, como as Instituições de Ensino Públicas Federais (Universidades, Institutos e Colégios), possuem pouca ou nenhuma capacidade de arrecadação, devendo ser mantidas pelos recursos oriundos do Tesouro. Outras, como a Guarda Municipal do Rio de Janeiro, têm a possibilidade de arrecadação através de multas, mas este montante é revertido para os cofres do Executivo, e não para uma conta específica da Autarquia, para que esta possa utilizá-lo na manutenção ou operação de seu objeto, ou, da forma que lhe convir.

De uma forma geral, apenas as Agências Reguladoras, autarquias sob regime especial, por terem a prerrogativa de fiscalização e organização de diversos setores, têm a capacidade de arrecadar para seus próprios cofres, através de taxas cobradas pelos seus serviços prestados, motivo pelo qual, não considero adequado a Rejeição das Contas, por conta deste quesito.

Quanto ao Item 37: Fundos Especiais;

O FUNPREVI, de acordo com a SGCE, apresenta um cenário de desequilíbrio financeiro de crescimento de 275% em relação ao exercício de 2014. Assim, recomenda as seguintes providências para alterar tal quadro:

a) transferência imediata dos valores dos royalties do petróleo, devidamente atualizados, referentes ao exercício de 2015;

b) repasses mensais, em 2016, dos valores relativos ao exercício;

c) aplicação desse procedimento de transferência mensal nos exercícios futuros.

O Procurador orienta pela REJEIÇÃO das contas em função do descumprimento, desde 2012, de procedimentos para a fixação de proventos de aposentadorias e pensões, bem como pela desobediência do Executivo Municipal em não revogar Decretos Municipais já reputados por esta Corte como ilegais e inconstitucionais.

Quanto à manifestação do Ilustre Procurador, acerca do FUNPREVI-Rio, que sintetizo nos três itens abaixo:

1) Transferência imediata dos royalties do petróleo, atualizados, referentes ao exercício de 2015.

2) Repasses mensais dos valores referentes e relativos ao exercício corrente, sem retardamentos.

3) Pela revogação de Decretos Municipais editados dentro da Competência Constitucional do chefe do Executivo.

Acompanho parcialmente a pretensão do necessário equilíbrio contábil do caixa previdenciário municipal, estampadas nos itens "1" e "2" acima, **sem, contudo, considerar medidas extremas de rejeição das contas da administração**, visto que a providência cabível e sensata é a "**Determinação**". Medida que, tal qual o eminente Relator, entende bastante e suficiente para compelir a administração a satisfazer o crédito previdenciário devido.

Quanto o Item 56: Metas Fiscais;

O Sr. Procurador enfatiza que havia uma previsão negativa para o Resultado Primário de R$ 2,52 bilhões para o exercício de 2015, mas que, ao final do exercício, o valor chegou a R$ 2,78 bilhões. Opina pela REJEIÇÃO das contas em função do não cumprimento, por parte do Município, dos arts. 1º, §1º e 9º da LRF, bem como do art. 36 da LDO, ou seja, já se tinha conhecimento da necessidade de obter receitas financeiras para o custeio integral das atividades públicas daquele ano, mas o Poder Executivo não tomou medidas para que tal fato ocorresse. Segundo o eminente Procurador, a meta de Resultado Primário poderia ter sido cumprida por meio da limitação do desembolso com outras despesas discricionárias da Municipalidade.

Quanto às Metas Fiscais, Sr. Presidente, devemos ter prudência e compreensão com o momento econômico vivido pelo nosso País. Estamos vendo em todo o Brasil entes públicos em situações caóticas, com dificuldades para pagamento de despesas básicas,

precárias condições nas áreas de saúde e segurança e, o que é pior, parcelando ou até deixando de pagar os vencimentos dos servidores.

A situação econômica, hoje, como um todo, deve ser levada em consideração na análise das Contas de Gestão do Governo. A título de esclarecimentos, ressalto a matéria publicada no Jornal o Globo no dia de hoje, página 08, cujo título é o seguinte: " **Prefeitos dizem a Presidente que 70% não vão fechar contas** "

E, diz mais ainda a referida matéria: " **Alegam, por exemplo que muito se fala dos débitos dos Municípios com a União, mas pouco se discute sobre os recursos retidos pelo governo Federal e não repassadas às Prefeituras** ". A matéria se deu ao fato do encontro de Prefeitos com o Presidente Temer e Ministros, principalmente da área econômica.

Como apontado pela SMF, um dos motivos para o aumento da Dívida Consolidada decorreu da variação da taxa de câmbio ocorrida no ano de 2015, tendo em vista que uma parte do saldo da dívida é contabilizada em moeda estrangeira. Neste contexto, a estimativa prevista na LOA foi de R$ 2,46, enquanto a taxa média anual foi de R$ 3,34, o que impactou em mais de R$ 1 bilhão.

Conforme ressaltado no Relatório do Eminente Conselheiro Relator, houve uma diferença de mais de R$ 2 bilhões entre o previsto e o arrecadado no que tange as receitas provenientes do FUNDEB, da Cota-Parte do ICMS, do SUS e da transferência de Convênios, receitas que fogem ao controle dos gestores públicos municipais.

É claro, Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, que a situação econômica do nosso País não é um salvo conduto para o gestor adotar medidas financeiras irresponsáveis ou irregulares. Entretanto, entendo não ser este o caso, vez que o déficit primário foi superior à meta em R$ 200 milhões, enquanto que, em apenas 2 ítens, o Erário Municipal foi prejudicado em mais de R$ 3 bilhões sem que tivesse qualquer ingerência sobre a situação.

Vale dizer, que a SGCE em relação aos Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e do Restos a Pagar, assinala que o total das Despesas inscritas em RPN (R$ 467 milhões) é suportado pelo total de disponibilidade financeira líquida (R$ 1,17 bilhão) em 31/12/2015, o que resulta em um superávit de 706 milhões;

Note-se que o não atingimento das Metas Fiscais foi influenciado pela insuficiência na arrecadação da receita primária prevista, ocasionada pelo baixo desempenho das transferências de capital de convênios que realizaram apenas 35,60% dos R$ 2,23 bilhões previstos, além da insuficiência das transferências da cota parte do ICMS, de recursos do SUS e do FUNDEB, bem como na queda de arrecadação de impostos (IPTU, ITBI, ISS e Taxas), resultantes da notória recessão econômica que assola o País, atingindo, também, Estados e Municípios;

Ressalto que no Balanço Patrimonial Consolidado o Índice de Liquidez Corrente apresenta indicador de 1,25, demonstrando que o Município possui R$ 1,25 de recursos a curto prazo para pagar cada Real de compromissos de curto prazo e, ainda, que o Índice de

Liquidez Geral apresenta um indicador de 1,48, representando que o Município dispõe de R$ 1,48 para honrar cada Real de exigibilidades constantes no Total do passivo.

Faço neste momento Sr. Presidente, Srs Conselheiros, observações importantíssimas em relação a Renúncias de Receitas.

Fiquei surpreso ao tomar conhecimento que o total das receitas renunciadas de R$ 1,58 bilhão corresponde a 16,45% da arrecadação das receitas tributárias, no valor de R$ 9,60 bilhões. A rubrica que exige cautela e atenção por parte do Poder Executivo é o IPTU/TCDL, uma vez que sua renúncia fiscal corresponde a 29,07% das receitas arrecadadas. Tal fato refere-se, principalmente, às renúncias de receita de IPTU envolvendo contribuintes cujo total do lançamento tributário situa-se abaixo de 30 UFIR, resultante da desatualização da planta de valores e do incremento do desconto relativo ao "fator idade" do imóvel.

No rol de dos benefícios concedidos pelo Município do Rio de Janeiro, me chama atenção o Setor Hoteleiro, que tem sido extremamente privilegiado, desde o Governo Conde.

Nos Governos seguintes, não foi diferente, foram às Leis, 3895/2005, Lei 4.767/2008, Lei 5230/2010, à Lei complementar 108/2010 e por fim a Lei complementar 163/2016, que tratam do assunto, qual seja, isenções Fiscais de ISS, IPTU, ITBI, TAXA de COLETA DE LIXO e de OBRAS

É importante ressaltar que antes da escolha do Rio de Janeiro como sede da Copa do Mundo e Olimpíadas, já havia o tratamento Fiscal diferenciado ao mencionado Setor Hoteleiro.

Com tantas isenções e benefícios Fiscais, o montante da conta de Renúncia de Receita, só fez crescer os lucros dos hotéis, entretanto, prejudicou a arrecadação da Prefeitura.

É de fácil constatação que a média de preços praticados pela Rede Hoteleira no Rio de Janeiro é mais alta que na Europa, muitas vezes, conforme amplamente noticiado pelos meios de comunicação, obrigando, inclusive, a intervenção do Poder Público quanto aos preços abusivos praticados.

Vale lembrar que quando do início da Concessão dos benefícios, a Rede Hoteleira, sofria com baixas taxas de ocupação, mas, hoje atingem permanentemente índices bastante satisfatórios, alcançando 90% de ocupação, conforme declarações do representante do setor.

Como isto pode acontecer? Será que no exterior, a Rede tem tantas isenções quanto aqui? É bem provável que não. Mesmo que não haja isenções, não praticam o nível de preços que aqui. Não é crível que um segmento que faz jus a tantas isenções, não consiga praticar preços mais razoáveis.

Vale ressaltar a Lei Municipal 5230/10, que estabelece o seguinte no artigo 8º:

> *Art. 8º Fica prorrogado no período de 1º de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2019, o benefício de que trata a Lei nº 3.895, de 12 de janeiro de 2005, alterada pela Lei nº 4.767, de 25 de janeiro de 2008.*

Note que tais dispositivos instituem incentivos Fiscais à construção e ao funcionamento de instalações para empreendimentos hoteleiros, onde a renúncia de Receita se dará até 31 de dezembro 2019, o que a meu ver, entra em conflito com a regra de que uma Gestão não pode comprometer a arrecadação nos exercícios futuros, ao menos não de forma deliberada

Os incisos I e II do Artigo 14 da LRF, determina que Administração estabeleça medidas compensatórias para que a Renúncia seja concedida.

Lembro ainda, que por ocasião da aprovação da Lei 5230/10, a matéria foi considerada bastante polêmica, ensejando vários embates na Câmara Municipal, afinal, não havia conhecimento, naquele momento, como ainda hoje, da dimensão da renuncia fiscal do Município.

Não pretendo, Sr. Presidente, Srs Conselheiro, ver o Município do Rio da mesma forma em que se encontra o Estado, que não consegue pagar, sequer, seus funcionários. Precisamos dar um basta nessa verdadeira " farra do boi ". São benefícios demasiados.

Diante do exposto, considero pertinente e oportuno, pedindo ao eminente Relatos todas às Vênias possíveis e necessárias, para **DETERMINAR** que a Prefeitura, através das Secretarias responsáveis por todo tipo de arrecadação aqui tratada, elabore, em 90 (noventa) dias, estudo que demonstre, de maneira comprovada, o montante que a municipalidade deixou e deixará de arrecadar, na forma da legislação vigente, com as Renúncias e incentivos Fiscais, a fim de que no próximo exercício tenhamos uma posição detalhada e mensurada da questão, eis que serei Relator relativamente ao exercício de 2016 de Contas de Gestão do Chefe do Executivo Municipal, a ser apreciada em 2017 .

Recomendo, ao Sr. Prefeito que se abstenha de encaminhar, por ora, Mensagem ao Legislativo Municipal no que tange a qualquer tipo de Renúncia Fiscal, até que esta Corte de Contas tenha todas às informações de forma clara e transparentes, pertinentes a tais renúncias.

Recomendo, ainda, que a Secretaria Municipal de Fazenda, envide esforços no sentido de coibir que Recursos Administrativos, interpostos pelos contribuintes, adormeçam por até 12 anos para deferimento ou não do pedido, o que deve ser tratado como no mínimo de tamanha irresponsabilidade, pois, acarreta sérios prejuízos, não só ao contribuinte, mas, e, também ao Erário Municipal.

No mais, acompanho na Íntegra o Relatório e Voto da lavra do eminente Conselheiro **ANTÔNIO CARLOS FLORES DE MORAES**, por emissão de Parecer Prévio favorável a aprovação das Contas de Gestão/2015, com a inclusão da **DETERMINAÇÃO e RECOMENDAÇÕES** por mim proposta, que, poderão ser encaminhadas em apartado, mantendo-se " *in totu*m " o voto proferido pelo Conselheiro Relator.

Sala das Sessões, 14 de julho de 2016.

Conselheiro **IVAN MOREIRA**

Conselheiro - TCMRJ

TCMRJ

Declaração de Voto do Conselheiro Luiz Antonio Chrispim Guaraná

Contas de Governo 2015

Relator: O Exmo. Sr. Antônio Carlos Flores de Moraes

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador-Chefe:

Começo a minha declaração de voto cumprimentando o presidente Thiers Vianna de Montebello, que preside essa importante sessão, o Procurador-Chefe Carlos Henrique Amorim, todos os Conselheiros e, em especial, o Excelentíssimo Conselheiro Antonio Carlos Flores de Moraes, que está relatando as contas de gestão da Prefeitura do Rio de Janeiro do Exercício de 2015, objeto dessa plenária para votação do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Municipal.

O material produzido pelo Conselheiro Flores e sua equipe possui 176 páginas e baseia-se no relatório de outras 235 elaboradas pela CAD. Aproveito para parabenizar o corpo técnico dessa Casa pelo eficiente trabalho desenvolvido. Esse material nos permitiu ter uma visão global do desempenho do governo municipal no ano passado e, mais do que isso, retrata fielmente o que temos acompanhado nos últimos exercícios desse ciclo olímpico, que teve início em 2009.

Vale destacar, ainda, que, apesar de estarmos analisando isoladamente apenas um ano da gestão municipal, precisamos observar o contexto em que ele se insere, como já havia destacado em meu voto no ano passado, quando analisamos as contas de 2014. Trata-se de um período atípico de governo e integra um momento nunca vivido na cidade do Rio de Janeiro, que faz parte do ciclo preparatório para receber o maior evento do mundo. Além disso, estamos analisando o terceiro ano da segunda administração dessa atual gestão, cujas contas apresentadas sofrem total influência dos Jogos Olímpicos Rio 2016, evento que possui um complexo Caderno de Encargos e exigiu investimentos pesados na infraestrutura da cidade, o que resultará num enorme legado para a população carioca.

Volto a lembrar que a conquista dos Jogos Olímpicos permitiu a antecipação de investimentos públicos totalmente alinhados com as necessidades de crescimento da cidade do Rio e que, talvez, só viessem a se concretizar nos próximos 30 anos. Tudo isso só foi possível porque as contas da Prefeitura foram sendo ajustadas progressivamente nos últimos anos para atender a esse forte calendário.

A Cidade do Rio de Janeiro manteve-se mais uma vez, em 2015, como a que mais fez investimentos no Brasil. O Rio registrou por cinco anos consecutivos, de 2011 a 2015, a maior taxa de investimentos do país com índice médio de 16,1%. Para se ter uma idéia da magnitude e importância desse número, ele foi cinco vezes superior à média da União no mesmo período: 3,2%. Em segundo e terceiro lugares ficaram o estado do Ceará e a cidade de Belo Horizonte com média de 13,6% e 12,8%, respectivamente. Enquanto que cidade de São Paulo ficou em quinto lugar apresentando índice médio de 9,8%.

Outro fato que mostra a solidez alcançada pelo Rio de Janeiro foram os dados divulgados pelas agências de classificação de riscos. A Fitch anunciou em outubro de 2015 que os "ratings" da cidade do Rio refletiam a geração de margens operacionais acima da média, mesmo em períodos de fraco desempenho econômico. Já a Standard & Poors, atribuiu ao município do Rio, entre março de 2014 e fevereiro de 2016, "rating" acima da União. O único caso do tipo registrado em todo o mundo.

O índice de endividamento da cidade do Rio é hoje um dos menores do país: 30,8%. Abaixo da própria União, dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais e, ainda, das cidades de São Paulo e Belo Horizonte. A arrecadação, bem como os investimentos da Prefeitura do Rio cresceram nos últimos anos de forma consistente. De 2008 até 2015, as receitas vêm registrando média de incremento da ordem de 12,5%. Nesse mesmo período, a média da inflação no Brasil foi de 6,5% e as despesas de dívida do Rio decresceram em 2,5%. Todo esse cenário permitiu que o município ampliasse os investimentos de forma progressiva de 843 milhões (2008) e 400 milhões (2009) para 2,810 bilhões (2013), 3,615 bilhões (2014) e 5,180 bilhões (2015).

Segundo informações divulgadas por toda a mídia, inclusive a BBC, o Rio de Janeiro foi a metrópole brasileira com maior crescimento em um ranking que analisa os 300 maiores centros econômicos mundiais. Saiu da posição 194 em 2013 para o 162º lugar em 2014. O ranking do Brookings Institute é feito com base na evolução do PIB per capita e da criação de empregos em cada região. Na cidade do Rio, por exemplo, embora o PIB tenha caído 0,2% entre 2013 e 2014, houve um aumento de 1,8% na geração de empregos, o que explica o crescimento econômico.

O ano de 2014 foi ruim para a economia brasileira o que se refletiu em 2015. O menor crescimento chinês afetou o crescimento da América do Sul e, especialmente, o do Brasil. No entanto, o Rio vem passando ao largo disso e até ampliou o nível de investimentos em 2015.

A saúde financeira do Rio pode ser comprovada pela composição do orçamento municipal do período 2015, comparado à média 2006/2008. Com mais investimentos e diminuição das despesas obrigatórias. A despesa com pessoal caiu de 54% para 47%, o serviço da dívida caiu de 9% para 3% e os investimentos subiram de 10% para 20%, resultando em um pequeno aumento de custeio, que saiu de 27% para 30%, dentro do equilíbrio fiscal exigido de uma boa gestão.

A população vai receber o maior legado de infraestrutura criado na cidade nas últimas décadas. Se levarmos em conta o período do ciclo olímpico, de 2009 a 2016, a previsão de gastos da Prefeitura com os equipamentos olímpicos - 732 milhões, se soma aos gastos privados (4,24 bilhões). O gasto do Tesouro Municipal com os equipamentos olímpicos foi cem vezes menor se compararmos com os investimentos feitos no mesmo período em apenas dois setores: a Educação com 35,45 bilhões e a Saúde, que recebeu 29,5 bi.

No entanto, os investimentos nos Jogos Olímpicos foram estratégicos para a cidade do Rio de Janeiro por vários motivos. Principalmente pelos recursos gastos no conhecido legado em infraestrutura, que representa 24,6 bilhões, que somados aos 7,07 bilhões com equipamentos esportivos e outros itens da Matriz de Responsabilidade Olímpica, além de outros 7,4 bilhões gastos pelo Comitê Organizador, resultam num orçamento olímpico global de 39,07 bilhões. Isso fez com que, mesmo com a crise econômica brasileira, a Prefeitura do Rio se tornasse a maior investidora em infraestrutura de todo o país e a cidade carioca se destacasse como a exceção positiva de investimentos em todo o Brasil.

Fato semelhante também aconteceu nos Jogos Olímpicos de Londres, onde foram gastos 9 bilhões de libras com a organização e a infraestrutura do evento. Tal como está acontecendo aqui, o Reino Unido ficou bem no olho do furacão da crise econômica mundial mas, pilotado pela cidade de Londres, acabou passando ao largo das dificuldades e o país conseguiu manter crescimento econômico. Um relatório entregue ao governo britânico e ao Prefeito de Londres demonstrou que os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2012 trouxeram uma receita adicional de 9,9 bilhões de libras para a economia da Grã-Bretanha após o evento. O documento que se chama "Inspirado por 2012: O Legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Londres em 2012" atribuiu esse desempenho a novos contratos, vendas adicionais e investimentos estrangeiros. Estimativas

independentes sugerem que o lucro total para o país com os Jogos Olímpicos, até 2020, ficará entre 28 e 41 bilhões de libras.

No Rio, 57% do orçamento olímpico, no que diz respeito ao legado para a cidade, é privado. São 22,2 bilhões. E isso precisa ser encarado de forma mais do que positiva, porque não representará peso adicional ao custeio da Prefeitura. Mesmo com 43% de recursos públicos investidos nos Jogos do Rio, o desenho de PPP's e de concessões à iniciativa privada de diversos projetos olímpicos não permitirá que os cofres municipais sejam onerados depois dos Jogos.

Um outro bom exemplo disso é o fato de que nos orçamentos dos governos (federal, estadual e municipal), quando trata-se de legado, estavam inicialmente previstos 17 projetos. Só que foi possível ir além e entregar 27 projetos distribuídos da seguinte forma: 61% (19,31 bilhões) da Prefeitura, 31,5% (10 bi) do Governo Estadual e 7,5% (2,36 bilhões) da União. O equilíbrio financeiro da Prefeitura do Rio foi o que permitiu ao Município assumir, inclusive, a execução de obrigações da União e do governo estadual. Nessas situações os cofres municipais também não foram atingidos, porque foram assinados convênios para os recebimentos dos recursos necessários, que foram antecipados pelo governo municipal para não colocar em risco o cronograma olímpico.

Entre todos os projetos executados, um dos setores mais impactados positivamente pelo legado dos Jogos foi o de Transportes, que beneficia diária e diretamente milhões de usuários. Houve aumento na performance do transporte de massa e a rede de alta capacidade aumentará de 18% da população atendida, em 2009 (apenas com os modais trem, metrô e barcas) para 63%, em 2017, com a inclusão de mais de 150 km de novos modais de BRT e VLT. Essa é uma dívida de décadas, que está sendo paga à população carioca.

É bom destacar, ainda, que como se trata de sistema com concessões já definidas pelo governo municipal, com contratos em vigor e que preveem equilíbrio financeiro os vultosos investimentos realizados para os Jogos Olímpicos, não significarão aumento de custeio para os cofres municipais.

Por fim, destaco a participação dessa Casa no acompanhamento diário das contas do Executivo Municipal que, de forma inédita e intensa, tem fiscalizado todas a obras realizadas, os contratos e os serviços executados. A Execução Financeira Municipal vem sendo monitorada muito de perto por nossos técnicos e as ações empreendidas pelo governo municipal têm sido fruto da atuação fiscalizadora e saneadora dessa Corte de Contas, sempre com visão preventiva.

E agora, cumprindo as prerrogativas institucionais desta Casa, passo a destacar alguns pontos das Contas de Gestão da Prefeitura do Rio de Janeiro referentes ao Exercício de 2015, abordando fatos relevantes da execução financeira, orçamentária e patrimonial do referido período.

1) GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL

O orçamento municipal para o exercício de 2015 foi, inicialmente, aprovado com a estimativa de receitas e fixação de despesas, ambas, no valor de **R$ 30.189.428.752,00 (trinta bilhões, cento e oitenta e nove milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, setecentos e cinquenta e dois reais).**

Durante a execução orçamentária, houve um acréscimo de despesa no montante de **R$ 1.693.738.000,00 (Um bilhão, seiscentos e noventa e três milhões, setecentos e trinta e oito mil reais)** devido a abertura de créditos adicionais, perfazendo o total de despesas fixadas no exercício de **R$ 31.883.166.752,00 (trinta e um bilhões, oitocentos e oitenta e três milhões, cento e sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta e dois reais).** Ressalta-se que o superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial de 2014 foi a principal fonte utilizada para cobertura de tais créditos, vez que do total acrescido ao orçamento, cerca de **54%**, aproximadamente **R$ 917 milhões**, foi custeada pela a incorporação do referido superávit ao orçamento de 2015.

Em relação à receita, o valor arrecadado foi **12,59%** inferior ao montante previsto, apurando um desempenho inferior, em termos percentuais, ao obtido no exercício anterior, quando verificou-se uma insuficiência de arrecadação de **11,78 %** dos recursos.

Por sua vez, a despesa realizada correspondeu a **85,60%** da dotação final do exercício de 2015, demonstrando uma execução, em termos percentuais, ligeiramente inferior ao exercício de 2014 e também inferior ao exercício de 2013, cujos índices apurados corresponderam a **85,84%** e **88,85%,** respectivamente.

Neste sentido, em valores absolutos, o Município do Rio de Janeiro registrou no ano uma Insuficiência de Arrecadação de **R$ 3,80 bilhões**, obtida pela diferença entre a Receita prevista e a arrecadada; bem como uma Economia Orçamentária de **R$ 4,59 bilhões**, obtida pela diferença entre a Despesa final fixada (nesta estão incluídos os acréscimos na despesa em virtude dos créditos adicionais) e a de fato realizada.

Por fim, cabe ressaltar que a execução orçamentária no exercício de 2015 apresentou um déficit de **R$ 904,12 milhões**, resultado obtido pela diferença entre a Receita Arrecadada (R$ 26.388.482.000,00) e a Despesa Executada no exercício (R$ 27.292.597.000,00).

Importante salientar que esse déficit foi influenciado pela execução de despesas inseridas no orçamento por meio dos já mencionados créditos adicionais, cuja fonte de custeio foi o superávit financeiro do exercício anterior.

No entanto, observa-se que tal fonte, considerada de exercícios anteriores, serviu para a execução de despesas, em 2015, no valor de **R$ 818,26 milhões**. Ou seja, daquele déficit inicialmente encontrado, R$ 818,26 milhões foram cobertos por recursos de exercícios anteriores, permitindo-se concluir, a primeira vista, que a diferença não coberta, qual seja, **R$ 86 milhões**, refere-se a despesas realizadas com respaldo orçamentário mas sem a indicação da fonte.

No que tange a arrecadação de Receitas, destaca-se o baixo desempenho das Receitas de Capital que correspondeu a **51,52 %** do montante previsto. Esse baixo desempenho foi ocasionado, entre outros fatores, pela não celebração de convênios, não concretização de alienação de bens imóveis e não contratação de operações de créditos.

Sob a perspectiva contábil há de ser considerado que as receitas de capital, de um modo geral, são receitas que **não** aumentam a situação líquida do ente, pois se originam, como regra, de fatos contábeis permutativos. Como exceção, pode-se citar as transferências de capital obtidas por meio de convênios, que, embora aumentem a situação líquida patrimonial, dependem da voluntariedade de terceiros, não cabendo ao Município exigi-las. De qualquer forma, importante salientar que se tais recursos constaram na previsão orçamentária, assim o foram para custear ações governamentais que, sem os quais, provavelmente, acabaram não sendo realizadas em sua plenitude. Sendo assim, o baixo desempenho da arrecadação das receitas de capital preocupa porque ações e projetos que beneficiariam a população carioca podem não ter sido realizados, mas, sob a ótica patrimonial, não representa, a meu ver, risco tão grave ao Patrimônio Público.

Em relação à arrecadação das receitas correntes, observou-se, também, uma insuficiência de arrecadação, tendo em vista que o montante arrecadado alcançou a **95,47%** do montante previsto.

A insuficiência na arrecadação das receitas correntes foi influenciada pelas seguintes origens:

- ✓ Receitas tributárias, cuja arrecadação alcançou 98,79% do previsto;
- ✓ Receita Industrial, cuja arrecadação alcançou 65,40% do previsto;
- ✓ Receita de Serviços, cuja arrecadação alcançou 68,07% do previsto;
- ✓ Transferências Correntes, cuja arrecadação alcançou 90,85% do previsto;

✓ Outras Receitas Correntes, cuja arrecadação alcançou 91,56%.

Os principais fatores que contribuíram para esta situação foram apresentados no relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD às fls. 553.

Cabe destaque ao comportamento das fontes preferenciais dos entes públicos, quais sejam, os tributos e as contribuições. A receita com tributos, embora tenha tido um desempenho abaixo do previsto, chegou a quase 100% de sua previsão, o que, no cenário econômico atual, não pode ser considerado ruim. Já as receitas com contribuições desempenharam bom comportamento, tendo em vista que foi arrecadada conforme a estimativa obtendo-se, inclusive, um leve excesso de arrecadação.

Entre as maiores arrecadações estão os principais impostos municipais – **ISS, IPTU, ITBI, e IRRF** – além das transferências de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e das cotas-parte do ICMS, IPVA, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos Royalties do Petróleo, destacando-se, ainda: as operações de créditos internas com o BNDES, relativo ao contrato de financiamento destinado à implantação dos corredores BRT Transoeste e Transolímpico e a duplicação do Elevado das Bandeiras, dentre outros; a receita de contribuição previdenciária suplementar prevista na Lei nº 5.300/2011, que dispõe sobre o Plano de Capitalização do FUNPREVI; e as transferências de recursos do SUS.

Ainda em relação às receitas, foi destacado no relatório elaborado pela CAD que de 2011 a 2013 as receitas correntes vinham numa linha crescente real, embora viessem diminuindo gradativamente ao longo dos exercícios. Porém, a evolução das mesmas em 2014 e 2015 teve um crescimento abaixo da inflação média do período. Já as receitas de capital tiveram um comportamento irregular ao longo dos anos (2011 a 2015) apresentando um crescimento expressivo no exercício de 2014 e 2015, em função de novas liberações de financiamentos, notadamente os destinados a melhorias de infraestrutura de mobilidade urbana na cidade e, especificamente em 2015, os recursos oriundos das transferências de convênios destinadas à construção do Complexo Esportivo de Deodoro.

Com relação às Despesas do Município no exercício de 2015, e considerando sua classificação quanto à categoria econômica, as **Despesas Correntes** alcançaram **78,97%** dos dispêndios totais, sendo, portanto, o maior volume de gastos do governo. Por sua vez, as **Despesas de Capital**, representaram **21,03%** dos gastos totais.

Destaca-se, entre as despesas correntes, os gastos com pessoal (**60,21%** do total das despesas correntes empenhadas) e com as outras despesas correntes (**37,51%** do total das despesas correntes empenhadas). Constatou-se, ainda, que no exercício de 2015 houve uma

redução na execução das despesas correntes de **2,31%** em relação ao montante atualizado pelo índice do IPCA-E dessas mesmas despesas executadas em 2014.

Entre as despesas de capital, foi possível observar que os investimentos foram responsáveis pela execução de **90,28%** do total desta categoria. Tais investimentos apresentaram aumento de **31,59%** em relação ao exercício anterior, contribuindo, desta forma, para um aumento das despesas de capital correspondente a **23,53%** comparado com o exercício de 2014.

Observa-se, ainda, que quatro órgãos (SME, SMS, CVL, e SMO) executaram cerca de **67,51%** de toda a despesa empenhada pelo município em 2015, mantendo-se a tendência apresentada nos exercícios anteriores.

Em relação às despesas por função, que representa os gastos por área de atuação do governo, vislumbrou-se que os gastos com Educação **(21,36%),** Urbanismo **(18,40%),** Saúde **(16,19%)** e Previdência Social **(13,07%)** foram responsáveis por **69,02 %** dos dispêndios totais. O acompanhamento detalhado destas funções encontra-se no relatório elaborado pela CAD.

Por fim, ressalta-se que as despesas totais empenhadas em 2015 foram 2,18% superiores às de 2014, atualizadas pelo IPCA-E.

No segundo ano de implantação das Demonstrações Contábeis conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP - o Balanço Patrimonial Consolidado relativo ao exercício de 2015 elaborado pela Prefeitura evidenciou que o Ativo Total, o Passivo Exigível e o Patrimônio Líquido alcançaram, respectivamente, os montantes de R$ 52,0 bilhões, R$ 27,6 bilhões e R$ 24,4 bilhões, concluindo-se que 53% do Ativo é financiado por recursos de terceiros e 47% por recursos próprios.

Da análise **vertical,** empreendida sobre o Balanço Patrimonial, é possível observar que:

I – O Ativo Circulante corresponde à **11,51%** do Ativo Total, enquanto que o Ativo Não Circulante corresponde à **88,49%**, com destaque para o saldo líquido da Dívida Ativa Tributária que representa a parte mais expressiva desse último grupo – cerca de **R$ 32 bilhões**;

II – As obrigações do Município com vencimento no Curto Prazo (Passivo Circulante) correspondem à **17,30%** do Passivo Exigível, enquanto que as obrigações de Longo Prazo (Passivo Não Circulante) correspondem à **82,70%,** com destaque para o saldo de Empréstimos e Financiamentos de a longo prazo – **R$ 15,8 bilhões**.

Da análise por **quocientes**, observa-se que:

I – O índice de liquidez imediata de **0,78** demonstra que o Caixa e Equivalentes de Caixa, na data do balanço, continham recursos para honrar cerca de **80%** de seus compromissos de curto prazo (com prazo para amortização compreendido em 12 meses);

II - o índice de liquidez corrente de **1,25**, demonstra que o Município possui **R$ 1,25** de recursos a curto prazo para pagar **cada real** de compromissos de curto prazo; e

III - O índice de liquidez geral de **1,48**, evidencia que o MRJ dispõe de **R$ 1,48** para honrar **cada real** de exigibilidades constantes em seu passivo.

Os índices de liquidez são importantes indicadores que possibilitam medir a capacidade de pagamento do ente frente suas obrigações. Obtidos por meio de quocientes através da razão entre elementos do ativo e do passivo, tais índices permitem uma análise sobre a continuidade das atividades do ente.

Embora tenha havido redução de tais índices em relação ao exercício de 2014, o Município continua demonstrando boa capacidade de pagamento de seus passivos.

Ressalto, ainda, que o fato de a liquidez imediata ter apresentado um índice inferior a 1,00, não pode, por si só, ser entendido como uma incapacidade do Munícipio de quitar seus compromissos. Inúmeras variáveis devem ser observadas na análise desse índice, sendo uma delas, a gestão de caixa realizada pelo ente. Entretanto, sem considerar tais variáveis, procedendo-se a uma análise fria, temos que a liquidez imediata restringe-se à análise do quanto já se possuía em disponibilidade financeira, na data do balanço, frente às dívidas que se vencem em prazo compreendido no período de doze meses. Sendo assim, pode-se afirmar, inclusive, que o índice apresentado em 2015 (0,78) é próximo a 1,00, demonstrando que na data do Balanço já se possuía quase 80% dos recursos financeiros necessários para a quitação das dívidas vincendas no próximo ano.

Os demais índices, superiores a 1,00, reforçam a boa capacidade de pagamento de seus passivos.

2) AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES

Com relação aos principais componentes patrimoniais das autarquias e fundações no exercício de 2015, observa-se:

I – Do total de **nove** entidades, **quatro** tiveram, em 2015, **redução de situação líquida patrimonial**, a saber:

- Instituto de Previdência e Assistência - PREVIRIO;
- Instituto Pereira Passos - IPP;
- RIOZOO; e
- CIDADE DAS ARTES.

Cabe destacar que a redução líquida patrimonial ocorrida na PREVIRIO piorou sua situação que já era negativa em 2014, perfazendo um passivo a descoberto de R$ 3,06 bilhões; já a Guarda Municipal, embora tenha tido um acréscimo na situação líquida no exercício de 2015, permanece com a situação líquida negativa em R$ 298,42 milhões, conforme os fatos expostos a seguir:

PREVIRIO – Em 2015, observa-se uma redução do saldo patrimonial de R$ 2,50 bilhões em relação ao exercício de 2014. Tal redução é justificada pelo déficit de R$ 649,14 milhões, apurado no exercício, e pelo ajuste relativo a exercícios anteriores, por retificação de erro, negativo em R$ 1,86 bilhão. Assim, o patrimônio da Autarquia, que em 2014, era negativo em R$ 558,63 milhões, passou a ser negativo em R$ 3,06 bilhões, em 2015.

Guarda Municipal – Em 2015, houve reversões de provisões contidas no Passivo Não Circulante que resultaram em uma redução de R$ 82,84 milhões nas mesmas. Tal fato, considerado uma variação patrimonial aumentativa, resultou em uma atenuação do déficit da Guarda Municipal, que em 2014 registrava um Passivo a Descoberto de R$ 396,85 milhões, e no ano de 2015, em razão do superávit de R$ 71,42 milhões apurado no exercício, e do ajuste de exercícios anteriores, positivo no valor de R$ 6 mil, viu seu Patrimônio encerrar o exercício em R$ 298,42 milhões negativos.

Por fim, ressalta-se que todas as entidades e autarquias do município apresentaram déficit na execução orçamentária.

3) FUNDOS ESPECIAIS

No exercício de 2015, o Município do Rio de Janeiro possuía 21 fundos especiais, sendo que o Fundo Especial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – FECMRJ, criado pela Lei nº 5.131, de 17/12/2009 e vinculado ao Poder Legislativo, não teve seus demonstrativos contábeis publicados nesta Prestação de Contas de Governo.

Os fundos mais importantes, por volume de recursos, são: Fundo Municipal de Saúde (FMS), Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) responsáveis por **90,62%** (R$ 10,12 bilhões) das despesas orçamentárias empenhadas.

De forma consolidada, os 21 fundos especiais arrecadaram receitas orçamentárias que totalizaram **R$ 7,4 bilhões** e realizaram despesas orçamentárias no montante de **R$ 11,17 bilhões,** gerando um resultado orçamentário deficitário de **R$ 3,73 bilhões.**

Ressalta-se que o total repassado pelo Tesouro Municipal aos Fundos Especiais em 2015 totalizou **R$ 3,16 bilhões**. Entretanto, os repasses governamentais não foram considerados no cálculo das receitas orçamentárias, procedimento que está de acordo com os novos critérios do novo Plano de Contas Aplicados ao Setor Público (PCASP).

Com relação à gestão orçamentária, observa-se que onze fundos especiais demonstraram déficit orçamentário, destacando-se FMS que apresentou déficit de **R$ 2,93 bilhões**, equivalendo a 204,16% de suas receitas orçamentárias arrecadadas. Por sua vez, o maior superávit foi apresentado no Fundo Especial Orçamentário Especial da Procuradoria Geral do Município (FOEPGM), no valor de **R$ 27 milhões**, correspondente a **48,81%** de suas receitas.

O FUNPREVI, o FASS e o FMH apresentaram situação líquida negativa de **R$ 3,8 bilhões, R$ 4,3 milhões** e **R$ 408 mil**, respectivamente, sendo que a situação líquida do primeiro decorre, principalmente, das provisões matemáticas previdenciárias demonstradas no passivo não circulante, que montam o valor de **R$ 5,16 bilhões**. Vale mencionar que o valor do Patrimônio Líquido do FUNPREVI não corresponde à posição atualizada, visto que o passivo atuarial registrado refere-se à 31/12/2014.

Os demais fundos possuem situação líquida positiva, com destaque para o Fundo Orçamentário Especial da Procuradoria Geral do Município (FOE/PGM) e o Fundo Municipal de Saúde (FMS) que apresentaram os maiores valores de patrimônio líquido: **R$ 186 milhões** e **R$ 160 milhões**, respectivamente.

No aspecto financeiro, em relação ao exercício anterior, as disponibilidades dos fundos foram reduzidas em **R$ 792 milhões**, o que representa uma queda de **48,92%**. Em termos percentuais, o FMDU e o FMH apresentaram os maiores decréscimos **(100% e 99,48%)**, enquanto que em valores absolutos, a maior redução ocorreu, assim como nos exercícios anteriores, no FUNPREVI, na quantia de **R$ 448 milhões**. Por outro lado, o maior acréscimo proporcional das disponibilidades foi verificado no FCA (65,71%).

Destaca-se, por derradeiro, que **83,14%** das disponibilidades financeiras dos fundos estão concentradas no FUNPREVI (31,95%), FUNDEB (18,07%), FMS (16,26%) e FOE/PGM (16,23%).

Em relação ao **FUNPREVI**, cabe, ainda, as seguintes considerações:

A Lei Municipal nº 5.300/2011, com base no déficit atuarial registrado pelo Fundo em 2010, previu as seguintes medidas de capitalização:

- ✓ Contribuição Patronal Suplementar, a ser paga pelo Tesouro no período de 1/01/2011 a 31/12/2045, de 35% da folha salarial dos Ativos, limitada superiormente ao teto e inferiormente ao piso, ambos definidos no Anexo I;
- ✓ Transferência dos imóveis pertencentes à carteira de investimentos do PREVI-RIO;
- ✓ Recebimento das parcelas de amortizações, a partir de 1/1/2017, de financiamentos imobiliários e empréstimos concedidos e a conceder pelo PREVI-RIO;
- ✓ Recebimento das receitas provenientes dos Royalties de Petróleo, no período de 1/1/2015 a 31/12/2059.

Os dados relativos à 2015 foram os seguintes:

O Fundo arrecadou o montante de R$ 3,04 bilhões. Essa arrecadação é composta principalmente de Receitas de Contribuições (Patronal Suplementar e dos Servidores), que correspondem, aproximadamente, 77% das receitas previstas. Dentre as demais receitas que compõem o Fundo, destacam-se os Royalties e as Alienações de Bens, cujas previsões representaram, em cada uma, o equivalente a aproximadamente 7% de toda a receita prevista. A não realização dessas duas receitas contribuiu de forma significativa para que a arrecadação no encerramento do exercício representasse 83,6% da previsão, evidenciando-se uma insuficiência de arrecadação.

A Contribuição Suplementar foi importante fonte de recursos, visto que correspondeu, em 2015, a 46,30% da receita total arrecadada.

Em seguida aparecem a Contribuição Patronal - Ativo Civil – Poder Executivo, a Contribuição do Servidor – Ativo Civil - Poder Executivo e a Compensação Previdenciária representando, respectivamente, 28,88%, 14,28% e 4,40% da receita total arrecadada.

As despesas do Fundo alcançaram o valor de R$ 3,52 bilhões, representando 94,54% do total autorizado. Cabe destacar que os gastos com os inativos da rede de ensino foram os mais representativos, alcançando o percentual de 51,67% dos gastos totais do Fundo.

Observou-se, a partir do confronto entre receitas e despesas orçamentárias do período, um déficit orçamentário de R$ 486 milhões, situação que vem se repetindo nos últimos exercícios, permitindo-se inferir que que as medidas implantadas pela Lei Municipal nº 5.300/2011, não foram, até o momento, suficientes para reverter a situação deficitária do Fundo. A sucessão de tais déficits

orçamentários resultou no consumo integral das disponibilidades financeiras do Fundo. Com base no Relatório de Gestão Fiscal, verificou-se que as disponibilidades financeiras do FUNPREVI em 31/12/2015 não eram suficientes para honrar as obrigações existentes na mesma data, com uma insuficiência da ordem de R$ 37 milhões, evidenciando que já não havia recursos financeiros para o pagamento dos benefícios previdenciários referentes à competência de dezembro de 2015.

Em inspeção realizada pela CAD em novembro de 2015 foram identificados alguns fatores preocupantes em relação ao Fundo que merecem maior atenção do Poder Executivo, tais como o crescimento de 275% do déficit atuarial no período 2013/2014, apontado em Parecer Atuarial, evoluindo de R$ 864,48 milhões em 31/12/2013 a R$ 3,24 bilhões em 31/12/2014; e o Déficit atuarial acima de 9% das Provisões Matemáticas. Nesse sentido, o relatório final da mencionada inspeção ratificou a necessidade de revisão das medidas implantadas para capitalizar o Fundo, já apontadas no parecer atuarial, ressaltando que tal revisão deverá:

a) Ser feita por meio de avaliação atuarial específica para essa finalidade, precedida de estudos de aderência das principais hipóteses atuariais e com base de dados confiáveis;
b) Ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, conforme previsto no parágrafo 2º do art. 19 da Portaria MPS nº 21/2013, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A CAD ainda menciona que se mantida a sistemática de repasse dos royalties de petróleo estabelecida pelo Decreto Municipal nº 41.149/2015, a qual, em síntese, estabelece que os recursos arrecadados a este título num ano serão repassados ao Fundo no ano seguinte, conforme os prazos nele estabelecidos, pode-se estimar, já para 2016, um déficit financeiro no FUNPREVI perto da casa dos R$ 445 milhões.

Cabe mencionar que em inspeção ordinária realizada em março de 2016, restou constatado pela CAD que até o mês de fevereiro não foi repassado ao FUNPREVI o montante de R$ 208 milhões, total arrecadado com royalties de petróleo em 2015. Apenas R$ 100 milhões foram repassados até aquele mês.

Neste sentido, diante do déficit financeiro apresentado pelo Fundo, foi sugerido que sejam adotadas as seguintes providências, embora por si só não equalizem o referido déficit:

- ✓ Transferência imediata dos valores, devidamente atualizados, dos recursos arrecadados em 2015;
- ✓ Repasses mensais, em 2016, dos valores relativos ao exercício;
- ✓ Aplicação desse procedimento de transferência mensal nos exercícios futuros.

Em relação à alienação de imóveis, prevista como medida de capitalização do Fundo, vislumbrou-se que após quatro anos da vigência da Lei 5.300/2011 apenas R$ 66 milhões foram arrecadados a este título pelo FUNPREVI.

Destaca-se que a existência de imóveis como investimento de um fundo previdenciário envolve uma série de variáveis que impactam sua liquidez e solvência: custos de manutenção, pessoal qualificado, tempo necessário para execução das operações, embaraços decorrentes da utilização dos bens públicos, momento econômico, etc.

Dessa forma, considerando os constantes resultados negativos apurados e a necessidade de recursos financeiros com liquidez imediata, a transferência de imóveis ao FUNPREVI, como pagamento de dívidas ou como novas fontes de capitalização, deve ser evitada, uma vez que a geração de receitas provenientes dos mesmos, seja por alienação ou por recebimento de aluguéis, tem se demonstrado de difícil concretização.

4) EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

A partir da análise empreendida sobre as informações apresentadas, pode-se notar que houve um aumento no índice que mede o Grau de Endividamento Total das empresas, pois em 2014, esse indicador que era de **164%**, passou, em 2015, para **179%**.

RIOURBE, COMLURB e RIOTUR detêm **78%** do montante total das dívidas das empresas e sociedades de economia mista do Município. Por sua vez, RIOFILME e IMPRENSA são as empresas que apresentam os melhores índices de garantia do capital de terceiros, seguidas pela MULTIRIO, CETRIO e RIOLUZ, com indicadores de que suas dívidas totalizam um valor inferior aos seus respectivos bens e direitos.

Em termos gerais, observa-se que foram transferidos pelo Tesouro Municipal às empresas públicas e sociedades de economia mista, a título de Subvenção, o valor de **R$ 2,84 bilhões**, ao passo que a Receita Própria Arrecadada alcançou apenas **R$ 357,4 milhões**. Isso representa uma dependência financeira das empresas em relação ao Tesouro de **88,84%** da Receita Total Arrecadada, que foi de, aproximadamente, **R$ 3,20 bilhões**. O alto grau de dependência indica que as entidades não geram recursos suficientes para sua manutenção, e que os aportes contínuos e sucessivos de recursos do Tesouro são fundamentais para a continuidade de suas operações.

5) LIMITES

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, o Município deverá aplicar, anualmente, na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o equivalente a **25%**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Considerando as exclusões justificadas pela CAD (subitens 6.1.1 a 6.1.13), os valores aplicados nessas ações atingiram o percentual de **25,43%**. Ressaltou-se, porém, que a depender das decisões finais nos processos relacionados nos itens 6.1.15.1 e 6.1.15.3, o percentual apurado poderá sofrer alterações.

Segundo o art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/2012, o município deve destinar, no mínimo, **15%** da receita de impostos e transferências às **Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS**. A CGM apurou o percentual de **20,71%** destinados a essas ações.

Nota-se, a princípio, que em ambos os casos o percentual mínimo de aplicação determinado pela legislação pátria foi cumprido pelo Município, cabendo destaque para os recursos aplicados nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, que foi 38,06% superior ao mínimo exigido, demonstrando a priorização que a administração municipal dá a essa área.

Cabe mencionar, também, que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF fixou limites para as **Despesas com Pessoal** em percentuais da Receita Corrente Líquida, sendo de **60%** para o Município (art. 19, inciso III), distribuídos em **6%** para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, e **54%** para o Executivo (art. 20, inciso III, alíneas "a" e "b"). Em 2015, o total da Despesa com Pessoal Consolidada correspondeu a **46,96%** da Receita Corrente Líquida. Já os gastos com o Poder Executivo, com a Câmara Municipal e com o Tribunal de Contas corresponderam a **44,26%**, **1,87%** e **0,83%**, respectivamente, em relação Receita Corrente Líquida Municipal.

Foi possível observar também o cumprimento dos limites para a Dívida Consolidada Líquida, Regra de Ouro, Operações de Crédito e Comprometimento Anual de Dispêndio com a Dívida Pública.

Importante mencionar que o Município do Rio de Janeiro não realizou em 2015 operações de crédito visando antecipação de receita orçamentária, bem como não concedeu garantia de valores, não comprometendo, portanto, seus respectivos limites.

Segundo a LRF, o cumprimento de tais limites é um dos pressupostos de uma gestão fiscal responsável, que como demonstrado, foi observado pelo Município.

6) DÍVIDA ATIVA

O valor líquido da dívida ativa evidenciado no Balanço Patrimonial de 31/12/2015, já deduzido do ajuste de perdas, alcançou o montante de **R$ 34,39 bilhões**.

Conforme constatado na análise da CAD, a participação mais significativa desse valor corresponde ao ISS, com **48,95%,** seguido pelo IPTU, com **44,39%.** Juntas, estas espécies tributárias representaram **93,34%** dos créditos.

Observa-se, ainda, que considerando o quinquênio de 2011 a 2015, houve um **decréscimo** real no estoque da dívida de **5,82%.** Tal decréscimo pode ser justificado pela **redução** apresentada em **2013**, que interrompeu o aumento que vinha ocorrendo nos exercícios de 2011 e 2012. Após a interrupção do crescimento em 2013, o estoque da dívida voltou a aumentar em 2014, mas em relação a esse ano, houve um leve decréscimo de 0,25% em 2015, influenciados pela redução de ISS e de IPTU.

7) ENDIVIDAMENTO

O Passivo Exigível constante do Balanço Patrimonial Consolidado correspondia a **R$ 27,59 bilhões** em 2015, sendo **R$ 4,77 bilhões** (17,29%) classificados no grupo Passivo Circulante e **R$ 22,82 bilhões** (82,71%) classificados no grupo Passivo Não Circulante.

Entre os elementos que compõem o Passivo Exigível, destacam-se, principalmente, a Dívida Contratual, o Passivo Atuarial do FUNPREVI e os Restos a Pagar, que possuem, respectivamente, participação de **60,18%, 18,70%** e **10%** no seu total.

Cabe destacar que em 2015 a Dívida Contratual teve um acréscimo de 28% e o Passivo Atuarial do FUNPREVI de 56%.

Finalmente, conforme a metodologia da análise da capacidade de pagamento definida pela Portaria nº 306/2012 do Ministério da Fazenda, o Município do Rio de Janeiro enquadrou-se na categoria "B-" no exercício 2015, mantendo a mesma classificação do exercício de 2014, apontando para uma situação fiscal boa e um risco de crédito médio.

Ou seja, diante dos desafios atuais; da dificuldade de se administrar um orçamento municipal de grande vulto; da quantidade e complexidade das ações desenvolvidas pelo município; das demandas da sociedade; da escassez de recursos; e finalmente, do cenário econômico que o país atravessa, tal classificação pode ser considerada como mérito de uma boa gestão.

8) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, cabe destacar que a presente Prestação de Contas teve um trâmite diferenciado (não especial) em relação às Prestações de Contas de exercícios pretéritos pois, considerando a análise realizada pela CAD e acolhendo o 1º Parecer da Procuradoria Especial (Parecer nº 886/2016), esta Corte, na Sessão Plenária ocorrida em 14/06/2016, decidiu pela abertura de prazo ao Poder Executivo a fim de que o mesmo apresentasse suas razões de justificativa frente aos itens apontados naquele Parecer, observados os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa insculpidos em nossa Carta Magna.

Sendo assim, o Poder Executivo através do ofício GP nº 149 encaminhou suas justificativas que foram objeto de nova apreciação da Procuradoria Especial, resultando num 2º Parecer, o de nº 1.031/2016.

Desta forma, farei, a seguir, minhas principais considerações sobre os itens mais relevantes deste último Parecer, considerando as respostas ofertadas pelo Poder Executivo desta Municipalidade:

1 – Considerações orçamentárias iniciais.

A Procuradoria Especial entende que os argumentos trazidos à baila pelo Poder Executivo não podem prosperar, ressaltando que: (i) embora tenha havido superávit financeiro no exercício anterior, a incorporação deste não foi suficiente para suprir todo o déficit de execução orçamentária; (ii) a jurisprudência específica acerca da tema trata o déficit de execução orçamentária – mesmo quando tal déficit se dá em algumas fontes de recursos e ainda que tal déficit seja parcialmente absorvido pela existência de superávit financeiro em exercício anterior – como irregularidade grave e, (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 de empenho prevista no citado dispositivo legal (o "contingenciamento" mencionado) é procedimento obrigatório, não restando sujeito à discricionariedade do gestor.

Preliminarmente, entendo ser necessário entendermos o conceito de superávit financeiro, segundo a Lei nº 4.320/64 (Art. 43, § 2º): Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Ativo e Passivo financeiros são grupos de contas contábeis compreendidos no **Balanço Patrimonial**. O primeiro (Ativo Financeiro) compreenderá os créditos e valores realizáveis **independentemente** de autorização orçamentária e os valores numerários. Já o segundo (Passivo Financeiro), compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento **independa** de autorização orçamentária.

Desta forma, tendo em vista que o Balanço Patrimonial abriga as contas permanentes (contas contábeis que acumulam valores ao longo dos diversos exercícios financeiros) podemos entender o Superávit Financeiro como uma sobra de recursos financeiros que se acumulou no Balanço Patrimonial em função de boa gestão dos recursos ao longo do tempo. Por ser uma sobra de recursos, tal superávit, apurado em um ano, pode ser, no ano seguinte, indicado pelo Poder Executivo como fonte disponível para a cobertura de créditos adicionais suplementares e especiais. É o que preceitua o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

A meu sentir, parece-me equivocada a interpretação dada pela Procuradoria de que nem mesmo a incorporação do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2014 foi suficiente para cobrir o déficit de execução orçamentária de 2015. Tecnicamente, quando se usa o superávit financeiro do exercício anterior para cobrir despesas adicionadas à Lei Orçamentária do ano corrente, por meio da abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais, há um acréscimo de despesas no ano sem o respectivo acréscimo na arrecadação de receitas, pois tal superávit não é fonte do exercício corrente, mas sim a sobra do exercício anterior. Assim, no tocante à apuração de resultado orçamentário **(e não financeiro)**, é normal o Balanço Orçamentário apresentar um déficit na execução do período quando se usa o superávit financeiro na abertura de créditos suplementares e especiais, pois a despesa é realizada no período mas a fonte de custeio (receita que contribuiu para o superávit financeiro) foi arrecadada em exercícios anteriores. Frise-se que o resultado orçamentário deve ser obtido através do confronto entre as receitas e despesas **do exercício**, e, segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Ou seja, o superávit financeiro, que é do **exercício anterior**, não pode, e na realidade **não deve**, ser confrontado com as despesas do exercício, o que acaba por ocasionar, normalmente, um déficit de execução. Entretanto, isso **não** pode ser entendido como gestão irresponsável dos recursos. Embora para efeitos de apuração de resultado orçamentário haja um "déficit", as despesas executadas **não** estão sem lastro financeiro, o que seria grave.

Neste sentido, vale transcrever os ensinamentos contidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 6ª Edição, Parte V, referente aos efeitos do uso do superávit financeiro de exercícios anteriores:

É importante destacar que em decorrência da ***utilização do superávit financeiro de exercícios anteriores para abertura de créditos adicionais,*** *apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, o Balanço Orçamentário demonstrará* ***uma situação de desequilíbrio entre a previsão atualizada da receita e a dotação atualizada.*** *Essa situação também pode ser causada pela reabertura de créditos adicionais, especificamente os créditos especiais e extraordinários que tiveram o ato de autorização promulgado nos últimos quatro meses do ano anterior, caso em que esses créditos serão reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro em referência. Esse desequilíbrio ocorre porque* ***o superávit financeiro de exercícios anteriores, quando utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, não pode ser demonstrado como parte da receita orçamentária do Balanço Orçamentário que integra o cálculo do resultado orçamentário.*** *O superávit financeiro não é receita do exercício de referência, pois já o foi em exercício anterior,* ***mas constitui disponibilidade para utilização no exercício de referência.*** *Por outro lado, as despesas executadas à conta do superávit financeiro são despesas do exercício de referência, por força legal, visto que não foram empenhadas no exercício anterior. Esse desequilíbrio também ocorre pela reabertura de créditos adicionais porque aumentam a despesa fixada sem necessidade de nova arrecadação. Tanto o superávit financeiro utilizado quanto a reabertura de créditos adicionais estão detalhados no campo Saldo de Exercícios Anteriores, do Balanço Orçamentário. Dessa forma, no momento inicial da execução orçamentária, tem-se, em geral, o equilíbrio entre receita prevista e despesa fixada. No entanto, iniciada a execução do orçamento,* ***quando há superávit financeiro de exercícios anteriores,***

> ***tem-se um recurso disponível para abertura de créditos para as despesas não fixadas ou não totalmente contempladas pela lei orçamentária.*** *Dessa forma, o equilíbrio entre receita prevista e despesa fixada no Balanço Orçamentário pode ser verificado (sem influenciar o seu resultado) somando-se os valores da linha Total e da linha Saldos de Exercícios Anteriores, constantes da coluna Previsão Atualizada, e confrontando-se esse montante com o total da coluna Dotação Atualizada.* ***Recomenda-se a utilização de notas explicativas para esclarecimentos a respeito da utilização do superávit financeiro e de reabertura de créditos especiais e extraordinários, bem como suas influências no resultado orçamentário, de forma a possibilitar a correta interpretação das informações.***

Enfim, os argumentos técnicos apresentados evidenciam que o déficit orçamentário de **R$ 904,12 milhões** foi influenciado pela execução de despesas inseridas no orçamento por meio dos créditos adicionais, cuja fonte de custeio foi o superávit financeiro do exercício anterior. Inclusive, esse foi, acertadamente, o entendimento positivado no Relatório da CAD, elaborado por 29 Auditores que se debruçam sobre o tema por aproximadamente um mês.

Deste déficit, despesas de **R$ 818,26 milhões** foram custeadas pelo superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2014 (vale lembrar que o Poder Executivo não consumiu todo o superávit financeiro, pois em 2014 o mesmo alcançava o montante de aproximadamente de R$ 1,3 bilhão). Assim, a diferença de **R$ 86 milhões**, obtida entre o superávit financeiro usado como fonte (R$ 818,26 milhões) e o referido déficit (R$ 904,12 milhões), representa, **aparentemente**, despesa executada sem o respectivo respaldo financeiro.

Ressalto que, ainda sem levar em consideração as justificativas ofertadas pelo Poder Executivo, o déficit orçamentário de R$ 86 milhões, representa 0,33% (trinta e três décimos por cento) da receita efetivamente arrecadada em 2015. Numa análise isolada desse percentual, já é possível perceber que o mesmo não reúne condição de representatividade a ponto desta Corte emitir Parecer no sentido de rejeitar as Contas de Governo de 2015.

Adicionalmente, se considerarmos que ao final do exercício de 2015 a disponibilidade líquida de caixa do município foi de R$ 1,25 bilhão (vide – Anexo 5 – contido às fls. 47 do livro de prestação de contas do governo municipal de 2015), fica afastada, absolutamente, a meu ver, a

possibilidade da rejeição, vez que esta seria medida desprovida de razoabilidade, requisito que deve permear todas as decisões desta Corte.

Destaca-se, ainda, que a jurisprudência do TCE-MT trazida aos autos pela própria Procuradoria Especial permite-me inferir que o déficit orçamentário não pode ser considerado, isoladamente, como motivo de rejeição, tendo em vista que deve ser ponderado o valor do déficit, o comprometimento do endividamento público e a presença de situações que agravam ou atenuam a irregularidade, **grifos meus**:

> *(...)*
>
> *O déficit de execução orçamentária deve ser apurado exclusivamente nos processos de contas anuais de governo e deve ser classificado como irregularidade gravíssima,* ***podendo*** *levar à emissão de parecer prévio contrário ao julgamento das contas,* ***a depender do valor do déficit, do comprometimento do endividamento público*** *e da* ***presença de situações agravantes ou atenuantes da irregularidade.***
>
> *(...)*

No caso em tela, temos o seguinte:

a) O valor do déficit orçamentário não foi representativo, na verdade foi ínfimo em relação as receitas arrecadadas. Ademais, não se pode confundir déficit orçamentário com **déficit financeiro**. O déficit financeiro, a meu ver o que requer maior atenção desta Corte, é aquele que provoca o endividamento público, tendo em vista que é resultante da assunção de compromissos sem lastro financeiro. Não foi o caso do Município do Rio de Janeiro, conforme relatarei na alínea c;

b) O que influenciou o déficit orçamentário (e não o financeiro) foi a utilização de recursos para a realização de despesas provenientes de convênio, contratos de repasses e operações de crédito, cuja captação de recursos é diferenciada, e cujos recursos financeiros somente ingressam no Tesouro Municipal após a efetiva

comprovação da fatura da execução de serviços. Tais despesas foram consideradas pela Controladoria Geral do Município no cálculo do superávit em 2015. Todas essas operações já estavam contratadas e em andamento ao final daquele ano, ou seja, não haveria risco de não recebimento do recurso. Porém, ainda que o mesmo não fosse recebido em 2016, o superávit final de 2015 já considerou, por razões de prudência, tais valores; **e temos ainda**

c) Que o déficit não prejudicou a saúde financeira do município, visto que o mesmo chegou ao final do exercício com uma disponibilidade **líquida** de caixa de **R$ 1,25 bilhão**. Essa disponibilidade líquida de caixa é apurada antes da inscrição de restos a pagar não processados, que são as despesas ainda não liquidadas, ou seja, aquelas em que foi realizado o empenho mas ainda não foi verificado o direito do credor. Se as mesmas forem consideradas no cálculo, remanesce um saldo de caixa líquido de **R$ 757,76 milhões**, representando recursos livres de quaisquer compromissos contemplados no passivo financeiro do ente. Se por um lado tal quantia não chegou a impressionar a douta Procuradoria, por outro, sejamos razoáveis, não pode ser tido como fruto de gestão irresponsável a ponto de ensejar emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas.

Em relação às metas fiscais, cabe destacar que duas situações, inclusive mencionadas no Relatório elaborado pela CAD sobre a prestação de contas de 2015, devem ser consideradas para a correta interpretação do não atingimento das metas de resultados primário e nominal:

1) O resultado primário foi negativamente influenciado pela abertura de créditos adicionais no exercício, cuja fonte de cobertura foi o já mencionado superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do Exercício Anterior. Ora, mais uma vez estamos diante de um "jogo contábil" em função da observância das regras dessa Ciência. Para fins de apuração do resultado primário, são computadas as despesas executadas, que foram inseridas na LOA por meio dos créditos adicionais no exercício de 2015, mas as receitas que as cobriram não,

pois não são do mesmo período, e sim de períodos anteriores. Isso, por si, provoca o déficit. Com respaldo no MCASP – 6ª Edição, trata-se de uma consequência natural quando o superávit financeiro, que é fonte de exercícios anteriores, é utilizado para abertura de créditos adicionais, sendo necessária a devida cautela para a sua correta interpretação.

2) O resultado nominal foi fortemente influenciado pela desvalorização do Real frente ao Dólar, o que fez aumentar substancialmente o montante da dívida, tendo em vista as obrigações contraídas em moeda estrangeira. Ou seja, ainda que as liberações de recursos das operações de crédito tenham sido em montante inferior ao que estava previsto na LOA, segundo constatado pela CAD em inspeção ordinária realizada na Secretaria Municipal de Fazenda, o montante da dívida teve um forte incremento em função do câmbio da moeda estrangeira.

Considerando esses argumentos, entendo ser desarrazoada esta Corte acolher a opinião da Procuradoria no sentido de rejeição das Contas, pois o não atingimento das metas fiscais não foi provocado por atos irresponsáveis e deliberados do Executivo, mas sim por situações circunstanciais.

Por fim, ressalto que consta no Parecer nº da Procuradoria Especial trecho do Acórdão TCU nº 2.659/2009 que fala sobre resultado primário, restos a pagar e contingenciamento de despesa.

Com a devida *vênia*, os preceitos ali contidos não podem ser aplicáveis em âmbito municipal, vez que a apuração de resultado primário na União é feita pelo regime de caixa, vale dizer, consideram-se na apuração do resultado as receitas **arrecadadas** e as despesas **pagas** no período. Neste sentido, os restos a pagar inscritos com lastro financeiro, quando o foram, não influenciaram negativamente o resultado primário, pois ainda não foram pagos. Mas quando houver o desembolso financeiro para pagá-los, em exercícios posteriores, certamente influenciarão tal resultado. Sendo assim, no exercício em que a União paga os restos a pagar, há uma influência negativa no resultado primário, motivo pelo qual deve ter atenção para cumprir a meta. Nos estados e municípios, a sistemática é outra. Quanto às receitas, o procedimento é o mesmo, tendo em vista que serão consideradas na apuração do resultado do período em que foram arrecadadas. Porém, quanto às despesas, o critério é diferente, vez que estas são consideradas na apuração do resultado

do período em que foram empenhadas. Isso significa dizer que nos estados e municípios, a despesa, ao ser empenhada num determinado exercício, já foi computada na apuração do resultado primário, mesmo que ainda não paga (restos a pagar). Quando paga, em exercício posterior, não pode influenciar novamente o resultado primário do período em que ocorreu o desembolso, pois se assim fosse, a mesma despesa influenciaria negativamente o resultado de dois períodos diferentes. Tais argumentos estão baseados nos preceitos do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF 6ª Edição – da Secretaria do Tesouro Nacional, especificamente na página 220 - que versa sobre o Demonstrativo do Resultado Primário dos Estados, Distrito Federal e Municípios – e página 232 - que versa sobre o Demonstrativo do Resultado Primário da União. Por razões técnicas, não posso acolher o posicionamento da douta Procuradoria que culminou com a opinião de rejeição das contas e imputação de multa ao Sr. Prefeito, pois além daquele Parecer divergir do Corpo Instrutivo da CAD, não encontra amparo na legislação em vigor que se aplica ao Município.

2 – Das Autarquias e Fundações

Em síntese, a Procuradoria Especial entende que o déficit orçamentário de R$ 1,85 bilhão apresentado pelas Autarquias e Fundações é falta grave ensejadora de Parecer com Rejeição das Contas de Governo de 2015.

Preliminarmente, faz-se necessário realizar uma retrospectiva dos resultados orçamentários obtidos por estas entidades da Administração Indireta Municipal:

Resultado Orçamentário	Exercício 2011	Exercício 2012	Exercício 2013	Exercício 2014	Exercício 2015
Déficit	R$ 92, 22 milhões	R$ 313, 44 milhões	R$ 315,05 milhões	R$ 1,12 bilhão	R$ 1,85 bilhão

Analisando o comportamento do resultado orçamentário obtido por tais entidades no período de 2011 a 2015, percebe-se um salto considerável no déficit de 2014 em relação ao de 2013 e aos dos exercícios pretéritos. Este salto pode ser explicado pelo fato de que, até 2013, os repasses realizados pelo tesouro municipal a estas entidades podiam ser computados na apuração do resultado orçamentário. Porém, a partir de 2014, esses repasses não puderam mais ser considerados na apuração, influenciando no déficit que se verifica nos exercícios de 2014 e de 2015.

Cabe observar que essa nova sistemática introduzida a partir de 2014 tem respaldo no novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, sendo, inclusive, objeto de comentário no Relatório CAD sobre o exame da Prestação de Contas de Governo de 2014 (processo 40/1978/2015), como segue:

Cabe salientar que no exercício de 2014, em razão das alterações introduzidas pelo novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, os Repasses ***deixaram*** *de ser somados às Receitas para cálculo do Resultado Orçamentário.*

(grifos meus)

Obviamente, em razão da mudança da sistemática da apuração do resultado, a Procuradoria Especial desta Corte, no seu exame sobre as Contas de 2014, não fez qualquer tipo de ressalva quanto ao déficit apresentado, causando-me estranheza, no exercício de 2015 - em que o critério utilizado foi o mesmo de 2014 - o fato ter sido encarado pela referida Procuradoria como falta grave, culminando na opinião de rejeição das Contas de Governo de 2015. Portanto, esse é o aspecto contábil que me permite **não** acolher o entendimento da Procuradoria Especial.

Sob a perspectiva da Administração Pública, temos que as Autarquias e Fundações são entidades da Administração Indireta, assim como também são as Empresas Estatais (Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista).

A Administração Indireta é fruto da descentralização administrativa, nas situações em que o Poder Público não pretende executar certa atividade através de seus próprios órgãos, transferindo a sua titularidade ou execução a outras entidades. Estas, possuem personalidade jurídica e estão vinculadas à Administração Direta. Vale dizer que são entidades estatais, que fazem parte da Administração Pública como um todo.

De fato, como bem ressaltado pela Ilustre Procuradoria, as autarquias possuem patrimônio e receitas próprias para executar atividades típicas da Administração Pública. Ora, se são pessoas jurídicas, naturalmente podem ser titulares de bens, direitos, obrigações, além de possuir receitas próprias para exercer suas atividades. Porém, o fato de possuírem receitas próprias, não pode, ao meu ver, excluir a possiblidade de tais entidades receberem recursos do Tesouro Municipal, afinal, estas entidades integram, como já mencionado, a Administração Pública e exercem atividade típica dela. Inclusive, numa visão mais ampla, tais entidades possuem seus respectivos orçamentos contemplados no Orçamento Fiscal ou no Orçamento da Seguridade Social do Ente Público, o que demonstra que por uma opção Administrativa, tais entidades são criadas para melhor desempenhar algumas atividades, porém, utilizando, em última análise, recursos do Orçamento Municipal.

Por todo o exposto, **não** acolho a sugestão contida no Parecer da Procuradoria Especial, cujo teor é pela Rejeição das Contas de Governo de 2015, em função de déficit orçamentário apurado pelas Autarquias e Fundações Municipais.

3 – Dos Fundos Especiais

Em relação ao FUNPREVI a Procuradoria Especial desta Corte de Contas entendeu que não houve resposta do Poder Executivo relativo às seguintes questões:

a) O descumprimento reiterado, pela Municipalidade, apontado por esta Corte de Contas, desde o ano de 2012, dos procedimentos descritos na Emenda Constitucional 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;

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

A sugestão dada no Parecer da I. Procuradoria foi no sentido da rejeição das Contas de Governo de 2015, em virtude do reiterado descumprimento dos comandos exarados por esta Corte concernentes ao tema.

Ocorre que a referida Procuradoria, com a autonomia que lhe é assegurada, vai além do entendimento da CAD, pois esta, em seu relatório, propõe, a título de determinações e recomendações, medidas que visam sanar a situação deficitária do Fundo e não a Rejeição das Contas de Governo de 2015 por conta deste tema específico.

Tais determinações e recomendações foram acolhidas no voto do Exmo. Conselheiro Relator da presente Prestação de Contas, que propôs, ainda, a realização de Auditoria Governamental, sob forma de Inspeção Extraordinária, a ser realizada in loco no FUNPREVI, para auditar as suas contas, apontando concretamente as causas do expressivo déficit verificado, indicando, ainda, as ações destinadas a prevenir ou minimizar o crescente déficit.

Assim sendo, entre a sugestão do Parecer da douta Procuradoria e as medidas propostas pela CAD, acolhidas de uma forma geral no Voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, manifesto-me a favor do que foi sugerido pela CAD e acolhido pelo Sr. Conselheiro Relator.

Diante das observações supra elencadas e voltando a apresentar meus cumprimentos ao Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes pela exposição sobre o estado das finanças da municipalidade no período examinado, acompanho o relatório e voto apresentados, subscrevendo as determinações e as recomendações nele constantes.

É como voto, Sr. Presidente.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 2016.

Conselheiro Luiz Antonio Guaraná

Parte VIII

Certidão

CERTIFICO que, em **Sessão Especial** hoje realizada, presidida pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente **THIERS VIANNA MONTEBELLO**, o Egrégio Plenário do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro **decidiu**, **por unanimidade**, **EMITIR PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2015, COM OS ALERTAS, AS DETERMINAÇÕES E AS RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS**, sendo responsável o Excelentíssimo Senhor Prefeito **EDUARDO DA COSTA PAES**. **Decidiu, ainda**, pela realização de **AUDITORIA GOVERNAMENTAL**, sob a forma de **INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA** (art. 206 do Regimento Interno), com escopo lançado no Voto proferido pelo Senhor Conselheiro-Relator e mais aqueles que a equipe de Auditoria entender necessários, a ser realizada, *in loco*, no FUNPREVI, para auditar as suas contas, apontando concretamente as causas do expressivo *déficit* verificado nas contas da entidade, indicando, ainda, as ações destinadas a prevenir ou minimizar o crescente déficit. Para tanto, o escopo da Auditoria deve também abranger a matéria tratada no âmbito dos Processos TCMRJ n.º 40/2205/2013 e 40/4786/2015, incluindo, além do mais, apuração a respeito do custo da taxa de administração do Fundo destinado ao PREVI-RIO, dentre outras providências. **SEGUEM**, à Augusta Câmara Municipal do Rio de Janeiro, o Relatório e Voto do Relator; o Parecer Prévio; o Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD; o Pronunciamento da Secretaria Geral de Controle Externo - SGCE e o Parecer da Douta Procuradoria Especial desta Corte de Contas, bem como

Processo nº: 40/1791/2016	
Data da autuação: 15/04/2016	Folha
Rubrica	

as Declarações de Voto dos Excelentíssimos Senhores Conselheiros ***Nestor Guimarães Martins da Rocha, José de Moraes Correia Neto, Ivan Moreira dos Santos*** e ***Luiz Antonio Chrispim Guaraná***. **CÓPIAS** das mesmas peças foram enviadas ao Excelentíssimo Senhor Prefeito. Foi Relator o Excelentíssimo Senhor Conselheiro ***ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES***. Votaram os Excelentíssimos Senhores Conselheiros ***Nestor Guimarães Martins da Rocha***, ***José de Moraes Correia Neto***, ***Ivan Moreira dos Santos*** e ***Luiz Antonio Chrispim Guaraná***.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 2016.

ELIZABETE MARIA DE SOUZA
Secretária das Sessões
Matrícula nº 90/901835

Processo nº: 40/1791/2016	
Data da autuação: 15/04/2016	Folha
Rubrica	

Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Presidente, visando à assinatura dos Ofícios nºs TCM/GPA/SES/E/001/0372/2016 e TCM/GPA/SES/E/001/0373/2016.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 2016.

ELIZABETE MARIA DE SOUZA
Secretária das Sessões
Matrícula nº 90/901835