

VOTO Nº /2019 – ACFM**PROCESSO: 40/000.574/2019****OBJETO:** Prestação de Contas de Governo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**EXERCÍCIO:** 2018**RESPONSÁVEL:** Marcelo Bezerra Crivella**RELATÓRIO**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador-Chefe, em cumprimento ao art. 29 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, bem como inciso I, art. 1º, c/c art. 184 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, exercendo sua função constitucional de controle externo, procedeu ao exame das contas da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, referente ao exercício de 2018, de modo a apresentar a sociedade carioca, em atenção ao Princípio da Transparência, o resultado contábil e financeiro de sua administração.

Nas palavras de Helly Lopes Meirelles¹, controle “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Ampliando o sentido, controle da administração é “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda atividade administrativa²”.

O controle da Administração é atividade exercitada em todos e por todos os Poderes de Estado para verificar se a gestão da coisa pública atende ao interesse público. Isto porque a sujeição de qualquer atuação administrativa do Poder Público ao mais amplo controle é uma natural consequência dos Estados Democráticos de Direito, em que prevalece a observância dos princípios constitucionais expressos no art. 37 da Constituição Federal.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

² MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 4ª Ed. Niterói: Impetus, 2010.

A atual Constituição estabeleceu mecanismos importantes relacionados aos sistemas de controles da Administração Pública, notadamente, das contas públicas como instrumento eficaz da gestão. Nesse novo modelo proposto pelo Constituinte de 1988, os arts 70 e 71, inciso I, trazem a seguinte previsão:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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

Além disso, os arts. 163 a 169 da CF/1988 tratam da necessidade da legislação infra constitucional abordar especificamente a questão das finanças públicas, visando, em especial, o equilíbrio fiscal das contas públicas por meio de elementos de planejamento e gestão orçamentária e financeira, tais como: Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O gestor público, conforme dicção do mencionado art. 70, tem os resultados de sua gestão avaliados pelos critérios da legalidade, economicidade e legitimidade, decorrendo a legalidade da mera confrontação dos atos administrativos com as normas, enquanto que a legitimidade e a economicidade, por sua vez, envolvem limites mais sutis, configurando juízo sobre a finalidade das ações do administrador e constituem exame do mérito – conveniência e oportunidade – de atos administrativos.

A relevância da avaliação da gestão por intermédio da **prestação de contas** - ato privativo e indelegável do chefe do Poder Executivo - pode ser dimensionada na medida em que deixar de prestar contas traz como consequência direta a suspensão temporária da autonomia política da entidade federativa. A intervenção federal, ante a falta de cumprimento de

accountability, é a mais grave sanção que se pode impor a um Estado da Federação que deixar de prestar contas.

“a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para... assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais... prestação de contas da administração pública, direta e indireta...” (alínea d do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal grifos acrescidos); “O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando... não forem prestadas contas devidas, na forma da lei...” (inciso II do art. 35 da Constituição Federal).

A ideia de prestar contas remonta a idade média³, todavia, inobstante experiências mais antigas, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, documento fundamental da Revolução Francesa, já afirmava que:

Art. 14 Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consentir-lhe livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15 A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração

Na atualidade, o ato de prestar contas é parte de uma obrigação social e pública de oferecer informações e de ser transparente sobre algo pelo qual é responsável, dando à sociedade possibilidade de fiscalizar a transparência e a retidão dos atos públicos executados.

Além dos mecanismos de controle externo, interno e social, a Constituição ainda prevê a *accountability* através dos vários dispositivos que exercem ora o papel de facilitadores ora de viabilizadores do exercício de controle dos atos realizados pelos agentes públicos. Alguns, por exemplo, possibilitam a publicidade e a transparência dos atos públicos, como o art. 5º, IV, art. 30, art. 31, § 3º; outros têm em vista viabilizar o questionamento em si dos atos, trazendo a potencialidade de sanção, como o art. 5º, incisos XXXIV, LXXIII, o art. 15, o art. 29-A.

³ A primeira ordenação no sentido de delinear o controle das finanças públicas foi em 1256, quando o Tribunal do Rei (Curia Regis) prescreveu a prestação anual de contas por parte dos gestores das menores unidades territoriais da França.

Importante registrar que a legislação brasileira não se refere expressamente a *accountability*, uma vez que sendo um termo estrangeiro não foi incorporado ao vocabulário brasileiro. No entendimento do professor Arlindo Rocha⁴, a forma de verbalizar a *accountability* no Brasil é a expressão "**prestação de contas**" ou melhor, a responsividade ou capacidade para explicar seus atos.

Ressalto que nos Estados Unidos da América existe o órgão *Government Accountability Office (GAO)*, uma entidade equivalente ao TCU. Esse órgão ostenta atribuições, estrutura e poderes diferentes, assim, o controle é tratado de uma forma mais abrangente porque os princípios da transparência e da *accountability*, no uso dos recursos públicos, são peças chave no processo de governo daquele país. Além disso, o *GAO* expressa claramente a responsabilidade atribuída aos agentes públicos de exercerem suas funções e prestarem os serviços públicos que lhes são cometidos de forma eficiente, efetiva, ética e justa sem descuidar de atingir os objetivos dos programas governamentais. Para tanto, auditorias de alta qualidade, segundo o *GAO*, são essenciais para a *accountability* do governo, proporcionando uma ligação pública e transparente entre recursos empregados e resultados obtidos pelos programas governamentais.

Cabe assinalar que, em 07 de julho de 2004, o *GAO* trocou de nome, deixando a sua tradicional denominação de “*The United States General Accounting Office*” para tornar-se “*The United States Government Accountability Office*”, mantendo a mesma sigla. Essa mudança, segundo o próprio *GAO*, reflete melhor as suas propostas de atuação, conforme explicitado no seu sítio⁵.

No Brasil o conceito é largamente utilizado e, na esfera pública, é possível associá-lo a ideia de prestação de contas ou de responsabilização do governo, dos funcionários públicos, dos administradores perante a sociedade na execução e administração dos recursos públicos. Em suma, cabe ao gestor demonstrar para a sociedade o resultado da gestão realizada com os recursos recebidos para, ao final, ser responsabilizado ou prestigiado pela sua atuação.

Nesse sentido, Mariana Montebello Willeman⁶ entende que o desafio central da política e da boa governança é a forma como a autoridade e o poder

⁴ A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

⁵ <http://www.gao.gov/about/namechange.html>

⁶ Marianna Montebello Willeman - *Accountability Democrático e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*.

são alocados e exercidos na vida pública. Ainda segundo a autora, o termo contemporâneo que expressa a preocupação constante de controle e de constringências institucionais voltadas para o exercício do poder é *accountability*. Poucas ideias são tão centrais para a democracia: o governo que não a tenha como característica transforma-se em tirania, porque em uma democracia é basilar que os governantes respondam e prestem contas aos governados. Paradoxalmente, porém, a *accountability* tem simbolizado tanto as aspirações quanto as disfunções democráticas. De um lado, o princípio é hoje amplamente aceito como critério de legitimidade política, sendo assim reconhecido internacionalmente, gerando expectativas de rompimento com estruturas abusivas de poder e criação de incentivos para canais públicos, cujas energias sejam efetivamente vocacionadas para o bem público. De outro lado, contudo, a ausência e/ou a intermitência de instrumentos de *accountability* transformaram-se em importantes indicadores de déficit democrático.

A importância da *accountability* se impõe na medida em que possibilita "meios democráticos de monitorar e controlar a conduta dos governantes, por prevenir concentrações de poder e por aumentar a capacidade de aprendizado e a efetividade da administração pública, mormente quando sabemos que o Brasil é uma "democracia delegativa", isto é, embora disponha dos instrumentos próprios das democracias plenas, utiliza-se de forma parcial, na medida da pouca cobrança da sociedade em relação aos seus representantes e governantes, pois os cidadãos, ao elegê-los, outorgam-lhes plenos poderes de representação sem, no entanto, exigir-lhes as necessárias prestações de contas, gerando um verdadeiro "déficit de *accountability*", conforme ensinamentos de Bovens⁷, citado pelo Professor Arlindo Rocha⁸.

É importante realçar que as democracias delegativas e os estados patrimonialistas "não só prescindem da *accountability* como a evitam (Akutsu e Pinho, 2002:733)⁹.

Na Prestação de Contas de Governo, foram examinados os Balanços Gerais, prescritos pela Lei nº 4.320/64, contendo os resultados do exercício financeiro-orçamentário para demonstrar a situação financeira e patrimonial

⁷ BOVENS, Mark. Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework. *European Governance Papers* - Eurogov, C-06-01, jan. 2006.

⁸ A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina

⁹ AKUTSU, Luiz; PINHO, José A. G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-746, set./out. 2002.

do Município, como também verificar se foram executados os planos e programas governamentais e atendidos os limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e pessoal.

O resultado desta análise leva à aprovação das contas do atual governo municipal, tendo em vista que o exame técnico levou em consideração que o Município cumpriu os limites constitucionais e a maioria dos limites legais.

Cabe lembrar que o Tribunal de Contas não julga as contas de governo, tendo apenas competência para emitir Parecer Prévio, técnico e opinativo, devendo submetê-lo ao Poder Legislativo para que decida por julgamento favorável a rejeição ou aprovação das contas de gestão. São os vereadores, segundo o entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski¹⁰, que detêm o direito de julgar as contas do Chefe do Executivo Municipal, substituindo o critério da legalidade pelo critério subjetivo de conveniência e oportunidade, na medida em que foram democraticamente eleitos pelo voto popular para representar os cidadãos.

Sendo assim, cabe exatamente aos cidadãos cariocas que elegeram o Prefeito desta Cidade, no exercício pleno de sua cidadania individual ou coletivamente, buscar conhecer e debater o Parecer Prévio antes do efetivo julgamento pela Câmara Municipal. É necessário participar, conhecer e controlar ativamente os atos do governo, sua eficácia, eficiência, efetividade, responsividade, transparência e participação, dando ênfase a *accountability* e ao compromisso com os princípios democráticos do país.

1 - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Importa destacar que o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018 a 2021 foi instituído pela Lei Municipal nº 6.317, de 16/01/2018, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 254 da Lei Orgânica do Município. Além do mais, as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018 foram instituídas pela Lei Municipal nº 6.229, de 28/07/2017 e orientam a elaboração da Lei Orçamentária nº 6.318, de 16/01/2018, publicada no D.O.Rio de 17/01/2018.

¹⁰ No julgamento dos Recursos Extraordinários 848826 e 729744

A CAD ressalta ainda que o setor público brasileiro vem, ao longo dos anos, adotando medidas com o objetivo de aperfeiçoar a gestão das contas públicas. Seguindo essa tendência de aprimoramento, a Contabilidade Pública no Brasil está passando por relevantes alterações, visando à implantação de um novo modelo, com o objetivo de convergir as práticas contábeis aos padrões internacionais.

As demonstrações contábeis relativas ao exercício encerrado em 31/12/2018 e demais informações foram examinadas previamente pela CGM, que emitiu Certificado de Auditoria nº 015/2019 na Modalidade PLENO com Observações. A Controladoria ressalta que o escopo da verificação limitou-se ao Poder Executivo e atesta que:

- a dívida consolidada líquida alcançou 72,58% da receita corrente líquida, respeitando o limite de 120%, nos termos do inciso I, do art. 30, da LRF e inciso II, do art. 3º, da Resolução do Senado n.º 40/2001;
- as receitas realizadas com operações de crédito tiveram a participação de 4,75% na receita corrente líquida, enquadrando-se dentro do limite de 16%, nos termos do inciso I, do art. 30, da LRF e inciso I, do art. 7º, da Resolução do Senado n.º 43/2001;
- as receitas realizadas com operações de crédito não superaram as Despesas de Capital no exercício de 2018, conforme previsto no inciso V do § 1º c/c o § 3º, ambos do art. 32 da LRF;
- 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 n.º 43/2001, representando 8,10% da receita corrente líquida em 2018, e a média de 8,67% para o período de 2018 a 2027, conforme Demonstrativo dos Limites da Dívida Pública, elaborado pela Superintendência do Tesouro Municipal;
- de acordo com o Demonstrativo das Operações de Crédito publicado, não houve contratação de operação de crédito por antecipação de receita no exercício de 2018 prevista nos arts. 32 e 38, da LRF;
- o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo indica a insuficiência de

disponibilidade líquida de R\$ 441 milhões, antes de considerar os R\$ 690 milhões registrados como Restos a Pagar não Processados, representando um deficit financeiro que supera o valor de R\$ 1 bilhão. Destacam-se as insuficiências de caixa dos recursos vinculados referentes ao Fundo de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI, no valor de R\$ 333 milhões, e dos recursos não vinculados, no valor de R\$ 1 bilhão. No entanto, por não se tratar do último ano de mandato, não houve descumprimento ao art. 42, da LRF. Ressalta-se a necessidade de medidas urgentes para se obter o equilíbrio financeiro, considerando que a insuficiência observada foi maior que a registrada no exercício anterior; e

- o percentual da despesa com pessoal, do Poder Executivo, em dezembro chegou a 50,12% da receita corrente líquida, cumprindo o limite máximo de 54% e estando abaixo do limite prudencial de 51,3%. No entanto, continua acima do limite de alerta de 48,60%, previsto no inciso II, do § 1º, do Art. 59 da LRF.

2 - DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1 - PREVISÃO DA RECEITA E FIXAÇÃO DA DESPESA

A Lei Orçamentária Anual de 2018, nº 6.318, de 16 de janeiro de 2018, estimou as receitas e fixou as despesas em R\$ 30.273.632.037,00.

2.2 - CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS

Durante o exercício de 2018, foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 13,30 bilhões e efetuados cancelamentos no valor de R\$ 11,89 bilhões, obtendo-se uma Despesa Autorizada final de R\$ 31,68 bilhões, conforme quadro às fls. 632.

Os acréscimos orçamentários em 2018 somaram R\$ 1,41 bilhão, o equivalente a 4,66% do inicialmente aprovado.

Verifica-se no quadro de fls. 634, que os créditos abertos corresponderam a 7,87% do total da despesa fixada. Neste contexto, o Município do Rio de Janeiro cumpriu o previsto no art. 8º da Lei nº 6.318/2018, que estabeleceu para o Poder Executivo o limite máximo de 30% do total da despesa fixada para transposição, remanejamento ou

transferências de recursos, descontados os créditos elencados no art. 9º da mesma Lei, que não estão sujeitos ao limite fixado.

2.3 – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Com base nos valores publicados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, exigido pela LRF, observou-se que, em relação à receita, o valor arrecadado foi 8,59% (R\$ 2,60 bilhões) inferior ao montante previsto, todavia apresentando um desempenho superior ao obtido no exercício anterior, quando se verificou uma insuficiência de arrecadação de 14,78%.

A despesa realizada correspondeu a 87,88% da dotação final do exercício de 2018, demonstrando uma execução superior ao ano de 2017, cujo índice apurado correspondeu a 85,92%.

				R\$ mil	
RECEITA	A - PREVISTA	B - ARRECADADA	(B-A)	% (B/A)	
Corrente	28.124.831	26.489.388	(1.635.443)	94,19%	
Capital	2.148.801	1.184.096	(964.705)	55,10%	
	30.273.632	27.673.484	(2.600.148)	91,41%	
DESPESA	C - FIXADA	D - EXECUTADA	(D-C)	% (D/C)	
Corrente	28.076.210	26.223.983	(1.852.227)	93,40%	
Capital	3.022.786	1.618.381	(1.404.405)	53,54%	
Res. Contingência	584.991	-	(584.991)	0,00%	
	31.683.987	27.842.364	(3.841.623)	87,88%	
DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO (B-D)		(168.880)			

Fonte: Contas de Governo 2018

O resultado da diferença entre a receita arrecadada e a despesa executada no exercício de 2018 foi um deficit na execução orçamentária de R\$ 168,88 milhões, decorrentes do impacto negativo do resultado orçamentário nas fontes dos recursos ordinários não vinculados do Tesouro.

Cumprir observar que, diante do previsto no art. 43 da Lei Federal n.º 4.320/1964 e no inciso I, do art. 112, da Lei n.º 207/1980, o deficit orçamentário de R\$ 168,88 milhões foi influenciado pela utilização do superavit financeiro apurado em Balanço Patrimonial de 2017 no valor de R\$ 329,10 milhões, motivo pelo qual, no quadro a seguir, diferentemente

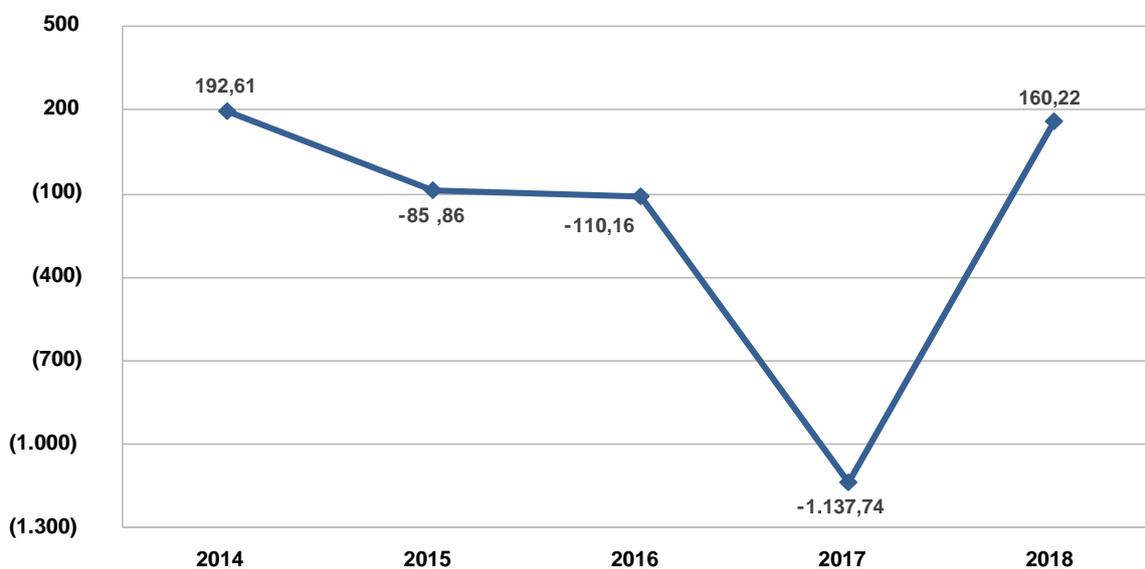
GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

do ocorrido nos três exercícios anteriores, obteve-se um resultado superavitário real de R\$ 160,22 milhões.

	R\$ mil				
	2014	2015	2016	2017	2018
(A) Deficit da Execução Orçamentária	(559.256)	(904.115)	(611.458)	(1.427.814)	(168.880)
(B) Execução com recursos de superávit financeiro ex. anteriores	751.866	818.260	501.299	290.078	329.096
(A+B) Resultado	192.610	(85.856)	(110.158)	(1.137.736)	160.216

Fonte: Contas de Governo - Balanço Orçamentário

Importante ainda demonstrar a evolução do resultado orçamentário real dos exercícios 2014 a 2018.



2.4 - ARRECADAÇÃO DA RECEITA

Com relação à Receita Prevista de 2018, o Orçamento Inicial de R\$ 30,27 bilhões estimou em R\$ 28,12 bilhões as Receitas Correntes e em R\$ 2,15 bilhões as Receitas de Capital. Às fls. 637, é apresentada a arrecadação por categoria econômica e origem.

O total das receitas arrecadadas em 2018 somou R\$ 27,67 bilhões, um desempenho inferior em 8,59% do valor previsto na LOA.

As Receitas Correntes totalizaram R\$ 26,49 bilhões, atingindo 94,19% dos R\$ 28,12 bilhões previstos. Já as Receitas de Capital totalizaram R\$ 1,18 bilhões arrecadados, correspondendo a 55,10% do montante previsto (R\$ 2,15 bilhões).

2.4.1 – Maiores Arrecadações

As principais receitas arrecadadas pelo Município em 2018, encontram-se no quadro abaixo.

RECEITAS	Arrecadação	%
ISS	5.759.613	20,81%
IPTU	3.253.733	11,76%
FUNDEB	2.658.537	9,61%
ICMS líquido	2.056.693	7,43%
Contribuição Previdenciária	1.824.776	6,59%
Contribuição Suplementar	1.692.616	6,12%
SUS	1.478.815	5,34%
Receitas Diversas	1.402.414	5,07%
IRRF	1.166.599	4,22%
Operações de Crédito Internas	917.595	3,32%
ITBI	741.234	2,68%
IPVA líquido	624.661	2,26%
Taxas	599.005	2,16%
Royalties	495.418	1,79%
Salário-Educação	369.099	1,33%
Multas	356.170	1,29%
COSIP	315.092	1,14%
Demais	1.961.413	7,09%
TOTAL	27.673.484	100,00%

Cumprе ressaltar que entre as maiores receitas evidenciadas no quadro, encontram-se os principais tributos municipais – ISS e IPTU – além das transferências de recursos do FUNDEB e da cota-parte do ICMS.

2.4.2 – Evolução da Receita

A CAD demonstra, às fls. 640, por meio de gráficos, a evolução das Receitas Correntes e de Capital para o período de 2014 a 2018. Constata-se que as Receitas Correntes apresentaram aumento real de 8,84% em relação ao exercício anterior e, em todo o período analisado, queda de 4,25% em termos reais.

As Receitas de Capital têm comportamento irregular ao longo dos anos, em função da captação de novos recursos por meio de operações de crédito, alienação de bens e transferências de capital. Destaca-se que no período de 2014 a 2016, houve expressivo crescimento desta categoria econômica, decorrente de novas liberações de financiamentos, notadamente destinados à melhoria da infraestrutura de mobilidade urbana da cidade em decorrência da realização de grandes eventos esportivos (Copa do Mundo e Olimpíada), contrapondo a expressiva redução dos ingressos em 2017 e 2018.

2.4.3 – Receita Tributária

A arrecadação de impostos (IPTU, ITBI, ISS, IRRF e IVVC) e taxas no exercício de 2018 apresentou aumento de 3,96%, descontada a inflação média do período. Entre 2014 e 2018, a receita tributária recuou 8,66% em termos reais. Destaca-se que desde o exercício de 2015 a receita tributária exibiu queda, apresentando em 2018 um melhor desempenho, principalmente na arrecadação de IRRF, que aumentou 36,35% de 2014 a 2018.

	2014	2015	2016	2017	2018	R\$
Impostos	12.054.981.174	11.761.815.240	11.091.998.067	10.522.075.930	10.921.324.562	
ISS	7.082.239.572	7.016.566.002	6.244.628.249	5.640.527.372	5.759.613.130	
IPTU	3.164.303.129	3.006.545.933	3.095.187.367	3.033.460.046	3.253.733.242	
IRRF	855.570.843	885.418.732	1.058.394.897	1.165.340.743	1.166.599.135	
ITBI	950.774.927	850.419.212	692.342.995	682.689.940	741.234.485	
IVVC	2.092.702	2.865.360	1.444.559	57.829	144.570	
Taxas	557.019.081	550.990.994	546.013.329	559.093.443	599.004.838	
TOTAL	12.612.000.254	12.312.806.233	11.638.011.396	11.081.169.372	11.520.329.400	

Fonte: Contas de Governo 2018 e Cálculos SGCE/CAD

2.4.4 – 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\$ 441,42 bilhão, com participação de 1,67% no total das Receitas Correntes e de 1,60% sobre a receita total arrecada em 2018.

2.4.4.1 – Aplicações Financeiras

No gráfico às fls. 647, restou demonstrada a evolução da receita oriunda de aplicações financeiras da Administração Direta, as quais somaram R\$ 131,93 milhões no ano de 2018, apresentando uma redução de 46,49%, em termos reais, em relação a 2017.

Já o saldo de tais aplicações, em 31/12/2018, sofreu uma redução de cerca de 9,63% em relação ao do exercício anterior trazido a valores presentes. Com relação ao período 2014/2018, representado no gráfico às fls. 648, observa-se uma queda substancial (66,12%), notadamente em função do elevado déficit orçamentário verificado nos exercícios de 2015 a 2017 e da necessidade de pagamento em 2018 dos restos a pagar dos exercícios anteriores.

2.4.5 – Transferências Correntes

As Transferências Correntes, que somaram R\$ 8,34 bilhões, tiveram uma participação de 31,47% no total das Receitas Correntes e de 30,13% sobre a receita total arrecadada em 2018.

2.4.5.1 – Transferências do FUNDEB

As transferências correntes de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB para o Município do Rio de Janeiro somaram R\$ 2,66 bilhões no ano de 2018, sinalizando um acréscimo real de 13,09% em relação a 2017, conforme gráfico às fls. 648, o qual também demonstra a evolução desta receita entre 2014/2018.

Desse valor, R\$ 742,19 milhões são relativos à participação do Município para a formação do FUNDEB e o restante, R\$ 1,92 bilhão, representa o ganho do FUNDEB que o Município obteve, em função do número de alunos matriculados nas escolas municipais.

2.4.5.2 – Cota-Parte do ICMS

A participação da Cota-parte do ICMS na receita orçamentária total do Município foi de 7,43% em 2018, percentual ligeiramente superior ao do ano anterior (7,16%).

No ano de 2018, a transferência líquida de ICMS ao Município atingiu a cifra de R\$ 2,06 bilhões, resultando em um acréscimo, em termos reais, de 10,19% em relação ao exercício anterior, possivelmente em função do acréscimo da arrecadação estadual.

2.4.5.3 – Transferências do SUS

As transferências correntes de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS para o Município do Rio de Janeiro somaram R\$ 1,48 bilhão, sinalizando um acréscimo, em valores constantes, de 5,31% em relação a 2017, conforme pode ser constatado no gráfico para o período de 2014/2018 às fls. 652.

2.4.5.4 - Cota-Parte do IPVA

A Cota-parte líquida do IPVA somou R\$ 624,66 milhões, representando 2,26% da receita orçamentária total. Houve queda de 7,74% (R\$ 52,42 milhões) em relação ao exercício de 2017 (R\$ 677,08 milhões).

2.4.5.5 – Royalties do Petróleo

As transferências dos Royalties do Petróleo somaram o montante de R\$ 495,42 milhões. Descontada a inflação, verifica-se um acréscimo de 72,1% em relação ao exercício anterior, e de 54,97% no acumulado do período de 2014-2018, conforme gráfico às fls. 654.

2.4.6 – Outras Receitas Correntes

Este grupo apresentou arrecadação de R\$ 1,85 bilhão, representando 6,69% da receita orçamentária total, com destaque para as receitas de Royalties, repassadas pelo Tesouro, para o FUNPREVI (R\$ 1,02 bilhão).

2.4.7 – Receita Corrente Líquida

No Demonstrativo da Receita Corrente Líquida verifica-se que a RCL atingiu, no exercício de 2018, o montante de R\$ 21,2 bilhões, conforme gráfico às fls. 655, apresentando um aumento de 4,61. Ressalta-se que o

comportamento da RCL mudou em 2018, haja vista que do período de 2015 a 2017 vinha apresentando retrações consecutivas.

Em relação ao exercício de 2017, observa-se que os maiores acréscimos ocorreram na receita tributária, basicamente na arrecadação do ISS (R\$ 119,09 milhões) e do IPTU (R\$ 220,27 milhões), bem como nas transferências correntes do FUNDEB (R\$ 307,8 milhões), da Cota-Parte de ICMS (R\$ 190,26 milhões) e dos royalties (R\$ 207,56 milhões).

2.4.8 – Receitas de Capital

Ao longo de 2018, foram arrecadados R\$ 1,18 bilhões, conforme quadro às fls. 655, com destaque para as receitas provenientes de operações de crédito e transferências de capital. Em relação ao exercício financeiro de 2017, verificou-se um decréscimo real de 31,34%, especialmente nas origens alienação de bens e amortizações de empréstimos.

No exercício em análise, os recursos oriundos das operações de crédito contratadas somaram R\$ 1,02 bilhão, destacando-se os Contratos 398.460-88 e 495.852-73, com a Caixa Econômica Federal (programas de financiamento - BRT TRANSBRASIL e FINISA), com liberações de R\$ 216 milhões e R\$ 200 milhões, respectivamente, e a antecipação dos Royalties (Banco Santander) destinada ao FUNPREVI, no valor de R\$ 300 milhões.

Das transferências de capital, no montante de R\$ 102,87 milhões em 2018, destacam-se os recursos provenientes do SUS para aquisições de equipamentos e materiais permanentes, no montante de R\$ 61,56 milhões.

2.4.9 - Desvinculações de Receita

As Desvinculações de Receitas Municipais - DRM instituídas por meio da Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/2016, que vigorará até o ano de 2023, são constituídas por até 30 % das receitas relativas a impostos, taxas e multas. As desvinculações efetuadas pelo Município em 2018 foram de R\$ 244,82 milhões, sendo R\$ 95,47 milhões na fonte 109 – Multas de Trânsito e R\$ 149,35 milhões na fonte 141 – Royalties do Petróleo, conforme Decretos nºs 44.719/2018, 45.379/2018 e 45.509/2018.

2.5 - RENÚNCIAS DE RECEITAS

O § 1º do art. 14 da LRF relaciona tudo o que representa renúncia fiscal (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 tributo ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

2.5.1 – Renúncia Fiscal – Situação Atual

A renúncia fiscal, no exercício de 2018, para o ISS, IPTU/TCDL e ITBI, impactou um montante de R\$ 1,69 bilhão na arrecadação.

Nos quadros de fls. 658-659 constam as Leis que sumarizam as receitas renunciadas, sendo que 58,02% (R\$ 978,15 milhões) provêm de apenas dois impostos: ISS e IPTU.

O gráfico, às fls. 662, apresenta a evolução do impacto financeiro das renúncias de receita ao longo dos últimos 5 exercícios.

O quadro abaixo apresenta uma análise das renúncias fiscais como percentual das arrecadações da Receita Tributária no exercício de 2018.

Tributos	Arrecadação 2018	R\$ mil	
		Renúncia Fiscal Valor	%
ISS	5.759.613	988.133	17,16%
IPTU/TCDL	3.686.820	589.140	15,98%
ITBI	741.234	108.503	14,64%
Demais Tributos	1.332.662	-	0,00%
Total	11.520.329	1.685.775	14,63%

Fonte: SMF/Coordenadoria do IPTU e Contas de Gestão
2018

2.5.2 – Incentivos Fiscais de IPTU Concedidos - Fragilidades

A CAD realizou, durante os meses de agosto e setembro de 2018, auditoria nas concessões de renúncias de receitas e imunidades do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nos anos de 2017 e 2018, examinando a conformidade ao ordenamento legal na apuração dos pedidos e o cadastro específico nos sistemas tributários da SMF.

Durante a realização dos trabalhos de auditoria, às fls. 664, foram constatadas algumas fragilidades, dentre as quais destaco o cadastro genérico de isenção no sistema tributário sem especificação da hipótese legal ou

descrição que identifique a fundamentação legal do benefício concedido. Tal situação apresenta risco do cadastro de renúncias não proporcionar em sua totalidade a especificação da hipótese legal para a concessão, além de possibilitar a concessão de renúncias sem fundamentação legal e distorções na divulgação do impacto financeiro das renúncias.

2.5.3 – Incentivo à Cultura

A Lei Orçamentária Anual - LOA de 2018 determinou em seu art. 14 que o Poder Executivo deveria conceder como incentivo fiscal a projetos culturais, no exercício de 2018, no **mínimo 1%** da receita efetivamente arrecadada do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS no exercício de 2016, ano anterior à elaboração da Lei Orçamentária, em atendimento ao §5º, do art. 1º, da Lei nº 5.553, de 14/01/2013.

A presente Prestação de Contas, ao tratar da aplicação para incentivo à cultura (item 3.4), informa que o valor do incentivo para o exercício de 2018 foi de R\$ 55.074.902,00, correspondendo a 1% da arrecadação do ISS no exercício de 2016.

Foi considerada a **despesa autorizada na LOA de 2018** na atividade “Apoio a eventos na área cultural através da Lei de Incentivos Culturais”, todavia, a CAD tem entendimento diverso, pois considera que a apuração do atendimento ao limite mínimo estipulado deve considerar a **despesa empenhada**, que corresponde ao estágio orçamentário da efetiva concessão do incentivo.

Desta forma, aquela Coordenadoria conclui que o Município concedeu, como incentivo fiscal a projetos culturais no exercício de 2018, o montante correspondente a 0,92% das receitas arrecadadas de ISS no exercício de 2016, **não cumprindo**, portanto, a disposição contida no art. 14 da Lei nº 6.318/2018.

	R\$
Receitas Arrecadadas de ISS no exercício de 2016	5.507.490.280
Incentivos Fiscais Concedidos p/ Projetos Culturais (despesa empenhada)	50.540.996
Percentual Aplicado	0,92%

Fonte: Relatórios do Sistema FINCON

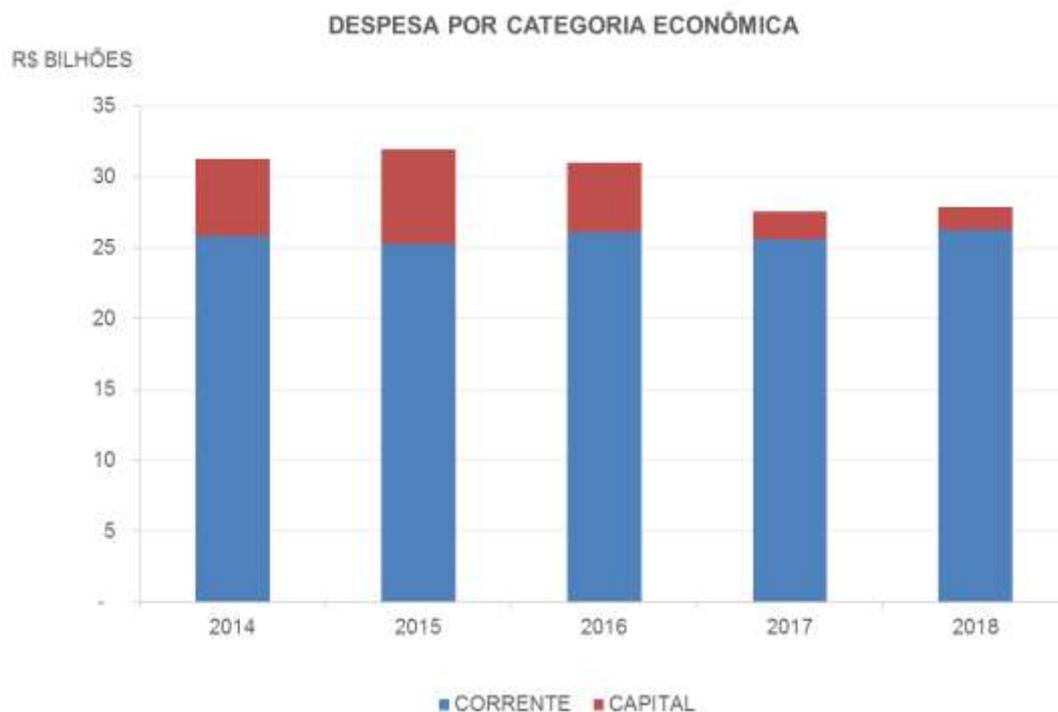
2.6 - DESPESAS POR CATEGORIA ECONÔMICA

Informa a CAD que no exercício de 2018 os gastos correntes somaram R\$ 26,22 bilhões, enquanto os de capital atingiram R\$ 1,62 bilhão, representando, respectivamente, 94,19% e 5,81% do total das despesas empenhadas.

As Despesas Correntes representaram o maior volume de gastos do governo, com destaque para os gastos com Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes, com 57,92 % e 33,31%, respectivamente, do total das despesas empenhadas.

As despesas empenhadas em 2018 (R\$ 27,84 bilhões) apresentaram crescimento real de 1,09%, em comparação ao montante executado em 2017.

Em termos de categorias econômicas, as Despesas Correntes aumentaram em 2,53%, enquanto as de Capital apresentaram redução real de 17,66% em relação ao exercício anterior.



2.6.1 - Despesas Correntes

As Despesas Correntes distribuídas por grupo tiveram os seguintes desempenhos: Pessoal e Encargos Sociais corresponderam a 61,49% do total das Despesas Correntes (62,95% em 2017), enquanto os Juros e Encargos da Dívida representaram 3,14% (3,13% em 2017), e Outras Despesas Correntes corresponderam por 35,37% (33,93% em 2017).

Despesa Empenhada	R\$ mil			
	2018	%	2017 IPCA-E	%
Despesas Correntes				
Pessoal e Encargos Sociais	16.124.978	61,49%	16.098.879	62,95%
Juros e Encargos da Dívida	823.679	3,14%	800.025	3,13%
Outras Despesas Correntes	9.275.326	35,37%	8.677.087	33,93%
TOTAL	26.223.983	100,00%	25.575.992	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2017 e 2018

2.6.1.1 - Despesa com Pessoal

2.6.1.1.1 - Limites LRF

A despesa consolidada com pessoal do Município correspondeu a 53,14% da RCL. Já os gastos com o Poder Executivo, Câmara Municipal e Tribunal de Contas corresponderam a 50,12%, 2,11% e 0,91%, respectivamente, sobre a RCL, atendendo, portanto, aos limites previstos nos arts. 19, inciso III e 20, inciso III, alínea “b”, da LRF.

No entanto, a despesa do Poder Executivo ultrapassou, no período de janeiro a dezembro/2018, o limite de Alerta de 48,60%, previsto no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF.

A proporção entre a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo e a Receita Corrente Líquida apresentou um considerável aumento entre 2015 e 2017, passando de 44,26% para 52,88%. Tal evolução se deveu ao comportamento antagônico das variáveis no período: enquanto a RCL apresentou queda real na ordem de 14,01%, a despesa com pessoal sofreu incremento real de 2,74%.

Em 2018, de acordo com o demonstrativo elaborado pela CGM, observou-se um aumento real na RCL de 4,61%, e uma pequena queda real na despesa de pessoal do Poder Executivo de 0,86%, resultando em uma diminuição de 2,76 pontos percentuais na proporção em relação ao exercício anterior.



2.6.1.1.2 - Despesas do FUNPREVI custeadas com Royalties

Conforme demonstrado na tabela de fls. 673, cujos dados foram apurados pela CAD em auditoria realizada no último mês de março, o Município transferiu ao FUNPREVI, no período de 2015 a 2018, o montante de R\$ 1,20 bilhão a título de royalties, em atendimento ao disposto no art. 33-A da Lei n.º 3.344/2001.

No entanto, a comparação entre o montante transferido pelo Tesouro Municipal ao FUNPREVI e o total efetivamente arrecadado pelo Município em função do disposto no § 1º do art. 20 da Constituição no período de 2015 a 2018 revela um repasse a maior na ordem de R\$ 52 milhões.

R\$

VALOR ARRECADADO	VALOR REPASSADO	SALDO A REPASSAR

GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

	ROYALTIES		FUNPREVI		
	ANO	ACUMULADO	ANO	ACUMULADO	ACUMULADO
2015	207.994.168,46	207.994.168,46	0,00	0,00	207.994.168,46
2016	171.223.257,16	379.217.425,62	214.994.168,46	214.994.168,46	164.223.257,16
2017	277.725.621,08	656.943.046,70	289.900.000,00	504.894.168,46	152.048.878,24
2018	495.417.952,48	1.152.360.999,18	699.838.524,64	1.204.732.693,10	-52.371.693,92

Aduz a unidade técnica que até o exercício de 2017 o montante arrecadado pelo Município comportou os repasses efetuados ao FUNPREVI, com a situação se invertendo em 2018.

Além disso, também em 2018, o Tesouro repassou ao FUNPREVI o valor de R\$ 324.161.475,36 a título de Antecipação de Royalties, sendo R\$ 300.000.000,00 provenientes de operação de crédito contratada junto ao Banco Santander, ficando evidenciado tratar-se de valores que o Município ainda não arrecadou. Dessa forma, pode-se afirmar que o Município repassou ao FUNPREVI, a título de royalties, entre 2015 e 2018, o montante de R\$ 376.533.169,28, sem que tal receita tenha de fato ingressado nos cofres municipais sob a mesma rubrica.

Ressalta que o montante transferido pelo Tesouro Municipal ao FUNPREVI a título de royalties entre os exercícios de 2016 e 2018 foi utilizado integralmente para pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensão dos seus segurados, e não para aumento de suas reservas financeiras, conforme se constata nos anexos 5 do Relatório de Gestão Fiscal dos respectivos exercícios.

Em 2016, a suficiência financeira de R\$ 26 milhões se reverteria em uma insuficiência de R\$ 189 milhões caso não fosse efetuada a transferência de royalties no montante de R\$ 215 milhões. Já nos exercícios de 2017 e 2018, o Fundo apresentou insuficiência financeira para satisfação de suas obrigações na ordem de R\$ 309 milhões e R\$ 333 milhões, respectivamente, mesmo com o ingresso das transferências do Tesouro a título de royalties.

O § 1º do art. 19 da LRF, ao definir as despesas que deverão ser consideradas para fins de apuração da proporção entre a Despesa Total com Pessoal e a Receita Corrente Líquida, dispõe que não serão computadas aquelas “com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes: da arrecadação de contribuições dos

segurados; da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição; 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.”

Tanto o valor de R\$ 52 milhões, repassado pelo Tesouro sem que tenha ocorrido a efetiva arrecadação dos royalties, quanto o de R\$ 324 milhões, antecipado e financiado em sua maioria por meio de operação de crédito, não podem ser considerados receitas diretamente arrecadadas pelo FUNPREVI (nem por intermédio das contribuições, compensação previdenciária ou alienação de bens, nem por consequência das vinculações estabelecidas na Lei n.º 5.300/2011) e, portanto, não se enquadram nas hipóteses de exclusão das despesas de pessoal por eles custeadas para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF.

A autorização contida no art. 33-B da Lei n.º 3.344/2001, para que o Município antecipe ao FUNPREVI as transferências dos royalties, na hipótese de insuficiência temporária de recursos no Fundo para cumprimento de suas obrigações, não reveste tais antecipações de caráter de receita arrecadada pelo Fundo para fins de apuração da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, nos termos do art. 19 da LRF.

Tais antecipações se caracterizam, na essência, como aportes realizados pelo Tesouro Municipal para cobrir insuficiência financeira do FUNPREVI, cujas receitas efetivamente arrecadadas (contribuição dos servidores, patronal, suplementar, rendimentos de aplicação financeira, royalties transferidos pelo Município no limite do efetivamente arrecadado, compensação previdenciária, juros/amortização de financiamento imobiliário, etc.) não foram suficientes para pagamento de suas obrigações.

Portanto, o montante de R\$ 376.533.169,28 pode ser considerado como um esforço financeiro adicional do Município junto ao FUNPREVI (inclusive com contratação de operação de crédito), além daqueles aos quais está obrigado legalmente (contribuições patronal, suplementar e o repasse dos royalties previsto na Lei n.º 3.344/2001) e, dessa forma, não poderia ser deduzido das Despesas com Pessoal para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF, como procedeu a CGM na elaboração do anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo.

Esse entendimento também é expresso no Manual de Demonstrativos Fiscais, quando, ao tratar do anexo 1 do RGF, dispõe que “Para os RPPS’s

que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem deficits financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro do ente para fazer face ao *deficit* do exercício (*deficit* financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal.”

2.6.1.1.3 – Despesas com Organizações Sociais

Ainda com relação às Despesas com Pessoal, destaca a CAD o **Alerta 2.3** constante do Parecer Prévio de 2017, no sentido de que fosse avaliado “[...] o impacto para a gestão municipal, no exercício de 2019, do eventual cômputo das despesas com mão de obra decorrentes dos contratos de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos, para as funções de segurança, saúde e educação, no limite de gastos previsto no art. 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal”, tendo sido constatado que tais despesas não foram computadas para fins de elaboração do anexo 1 do RGF do Poder Executivo.

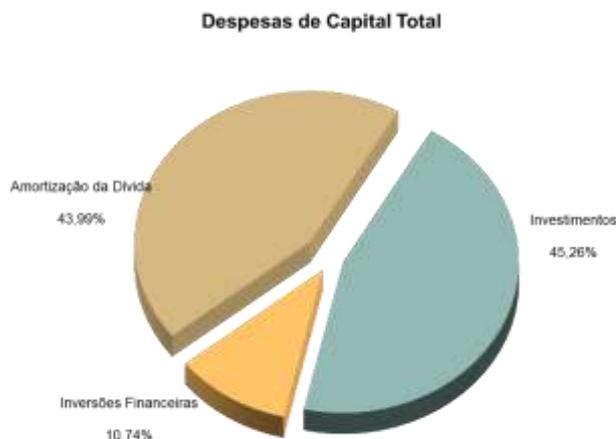
Cabe destacar, também sobre o tema objeto do mencionado Alerta, a edição da Portaria STN n.º 233, de 15/04/2019, que dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão, **a partir do exercício de 2021**, de tais despesas no montante das Despesas com Pessoal dos entes contratantes para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF.

2.6.2 - Despesas de Capital

As Despesas de Capital executadas em 2018 ficaram distribuídas conforme quadro e gráfico a seguir, nos quais se pode concluir que a maior parte (45,26%) se refere a Investimentos (contra 40,11% em 2017).

Despesa Empenhada	R\$ mil			
	2018	%	2017 IPCA-E	%
Despesas de Capital				
Investimentos	732.512	45,26%	788.306	40,11%
Inversões Financeiras	173.881	10,74%	705.501	35,89%
Amortização da Dívida	711.987	43,99%	471.766	24,00%
TOTAL	1.618.381	100,00%	1.965.572	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2017 e 2018



Demonstra-se, no quadro a seguir, uma redução na execução das Despesas de Capital do Município de 17,66% em termos reais, em relação ao exercício anterior, influenciada principalmente pelo Grupo de Natureza Inversões Financeiras, que apresentou redução de 75,35%, justificada principalmente pela diminuição das despesas com aquisição de imóveis do FUNPREVI e integralização de capital social da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio Janeiro – CDURP, que em 2017 somaram R\$ 632 milhões, em valores atualizados pelo IPCA-E. Em 2018, não houve aquisição de imóvel do FUNPREVI, enquanto as despesas com integralização de capital social da CDURP corresponderam a R\$ 83 milhões.

Despesa Empenhada	2018	2017 IPCA-E	R\$ mil
			%
Despesas de Capital			
Investimentos	732.512	788.306	-7,08%
Inversões Financeiras	173.881	705.501	-75,35%
Amortização da Dívida	711.987	471.766	50,92%
TOTAL	1.618.381	1.965.572	-17,66%

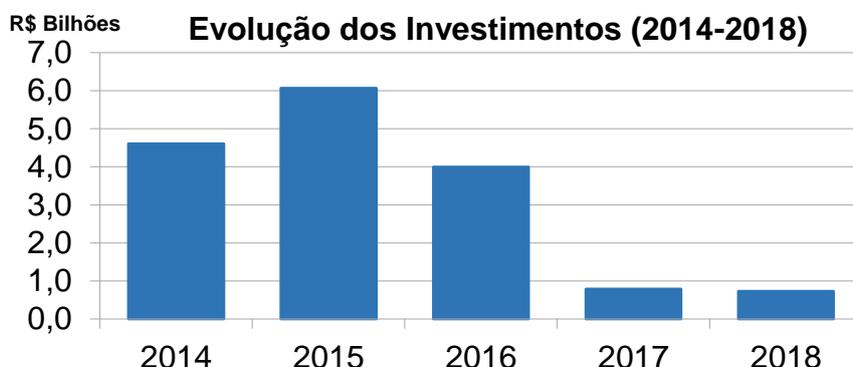
Fonte: Contas de Governo 2017 e 2018

O incremento percentual no grupo Amortização da Dívida, durante o exercício de 2018, se deve ao início do pagamento de operações de crédito

contraídas em exercícios anteriores, especialmente as relacionadas à execução de projetos de mobilidade urbana.

2.6.2.1 - Investimentos

No gráfico a seguir é demonstrada a performance, em termos reais, dos Investimentos do Município do Rio de Janeiro de 2014 a 2018, lembrando que os valores do ano corrente foram mantidos fixos e os dos anos anteriores foram atualizados com base no IPCA-E médio do período.



Conforme se observa, o nível máximo das despesas com Investimentos se deu no exercício de 2015, principalmente em função da construção de equipamentos e da realização de obras de infraestrutura viária e de mobilidade urbana relacionadas à realização das Olimpíada e Paralimpíada, ocorridas em 2016.

No quadro abaixo, é demonstrada a composição dos Investimentos por elemento de despesa, revelando a preponderância de "Obras e Instalações", com 70,06% do montante executado.

		R\$ mil
Despesa Empenhada		
Total	732.512	100,00%
Obras e Instalações	513.178	70,06%
Equipamentos e Material Permanente	82.260	11,23%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	63.715	8,70%
Indenizações e Restituições	34.054	4,65%
Despesas de Exercícios Anteriores	17.740	2,42%
Serviços de Consultoria	14.795	2,02%
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	6.055	0,83%
Obrigações Tributárias e Contributivas	629	0,09%
Sentenças Judiciais	62	0,01%
Material de Consumo	24	0,00%

Fonte: Contas de Governo 2018

Constata-se que todo o Investimento realizado no exercício está discriminado por fonte de recurso, demonstrando que a maior parte da despesa, 69,55% do total empenhado neste Grupo de Natureza, foi efetuada com recursos de terceiros (60,06% através de operações de crédito e 9,49% oriundos de convênios). Apenas 2,34% das despesas com Investimentos do Município no exercício de 2018 foram custeadas com recursos não vinculados.

A Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação foi responsável por 55,08% do montante empenhado, com destaque para as ações Implantação do BRT Transbrasil (R\$ 127 milhões) e Urbanização Integrada do PROAP III (R\$ 122 milhões).

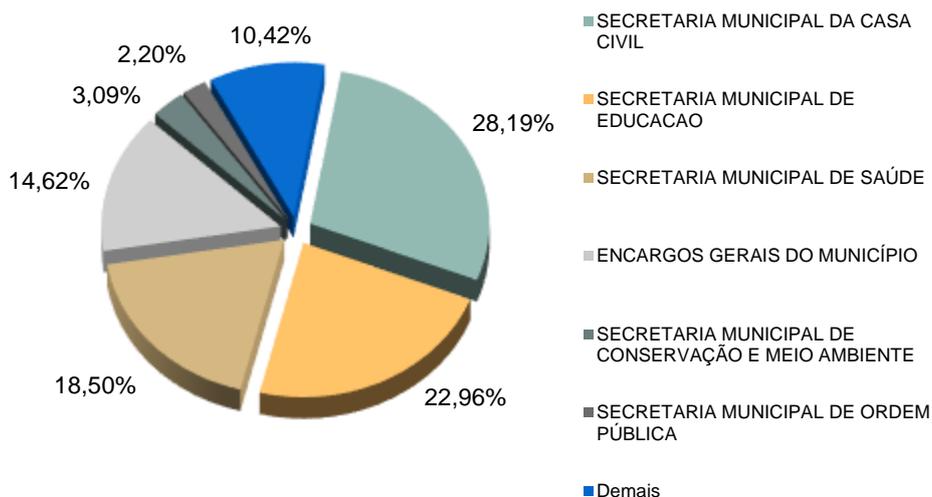
Já a Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente teve o maior volume de Investimentos (R\$ 148 milhões) alocado na Implantação de Sistemas de Manejo de Águas Pluviais e de Infraestrutura Urbana das Bacias, representando 23,02% do volume aplicado.

As Secretarias de Educação e Saúde foram responsáveis por investimentos na ordem de 7,99% e 7,19%, respectivamente, que perfazem o montante de R\$ 111 milhões.

2.7 - DESPESAS POR ÓRGÃOS DE GOVERNO

A distribuição das despesas por órgãos de governo é a seguir apresentada.

Despesas Totais por Órgãos



As Secretarias Municipais da Casa Civil, de Educação, de Saúde, os Encargos Gerais do Município e as Secretarias Municipais de Conservação e Meio Ambiente e de Ordem Pública executaram 89,56% de toda a despesa empenhada pelo Município no exercício de 2018.

Órgão	Despesa Empenhada	R\$ mil
SECRETARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL	7.849.660	
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO	6.392.630	
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	5.152.067	
ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO	4.071.167	
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E MEIO AMBIENTE	861.255	
SECRETARIA MUNICIPAL DE ORDEM PÚBLICA	613.356	
CAMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO	600.754	
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E HABITAÇÃO	579.189	
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	353.159	
SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA	341.902	
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO	302.844	
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO	231.386	
SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES	204.114	
SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	162.245	
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	55.763	
GABINETE DO PREFEITO	36.361	
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO, EMPREGO E INOVACAO	34.511	
Total	27.842.364	

Fonte: Contas de Governo 2018

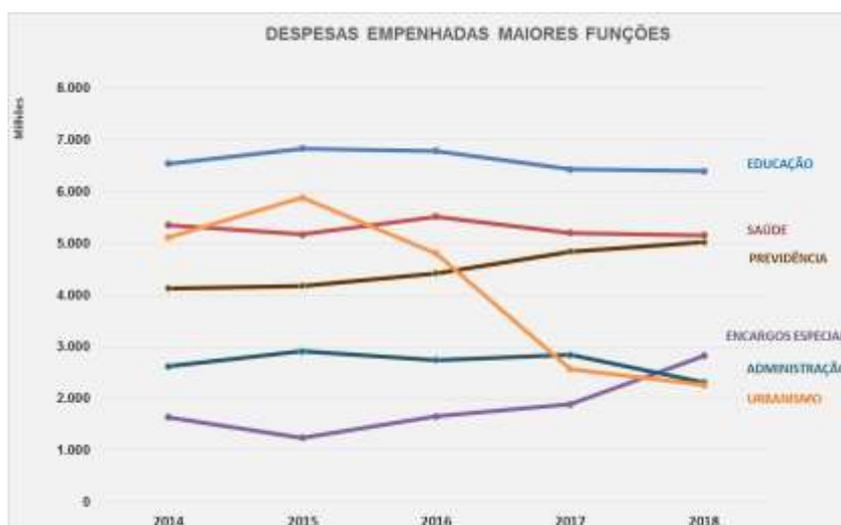
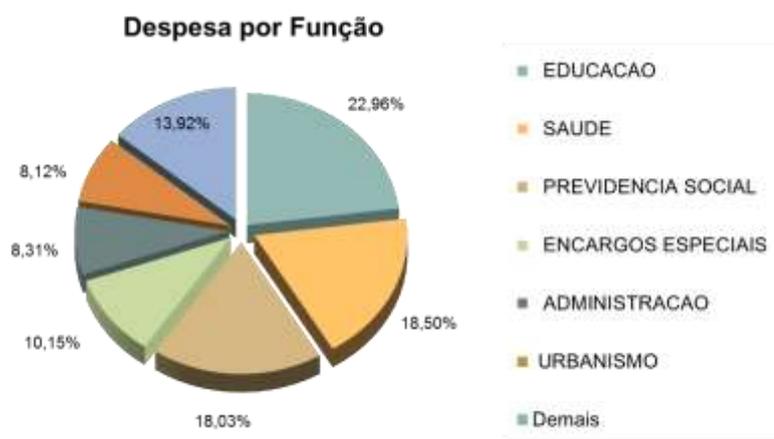
Na Tabela abaixo apresenta-se a execução orçamentária de todos os órgãos do Município.

2.8 - FUNÇÕES DE GOVERNO

A aplicação dos recursos da Administração Pública encontra-se aqui examinada através das Funções Governamentais, que agregam o nível máximo de ações do Município no cumprimento de seus objetivos socioeconômicos.

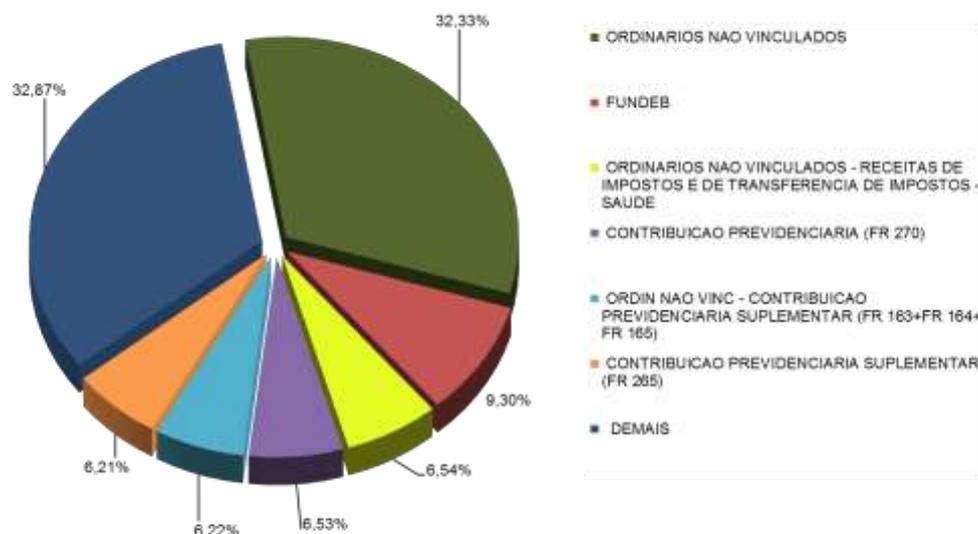
As informações referentes à execução da despesa por funções de governo podem ser evidenciadas conforme Tabela de fls. 683.

As funções Educação, Saúde, Previdência Social, Encargos Especiais, Administração e Urbanismo foram responsáveis por 86,07% do montante da despesa executada.



2.9 - DESPESAS POR FONTES DE RECURSOS

No exercício de 2018, as despesas foram empenhadas nas fontes de recursos demonstradas na tabela de fls. 688 e o gráfico de fls. 689, demonstra principais despesas por fonte de recursos.



Serão examinados na sequência os gastos cobertos pela fonte de recursos vinculada Multas por Infração à Legislação do Trânsito. As demais fontes relevantes serão comentadas de forma mais abrangente em itens específicos.

2.9.1 - Multas de Trânsito

O Município empenhou o valor de R\$ 215,70 milhões em 2018 na fonte de recursos das Multas de Trânsito (FR 109), sendo 95,06% no grupo Outras Despesas Correntes e 4,94% em Investimentos. As despesas foram ordenadas pelas unidades administrativas elencadas no quadro de fl. 690.

2.9.1.1 - Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes

A Lei Municipal n.º 4.644, de 26/09/2007, estabeleceu que o Poder Executivo é obrigado a aplicar o percentual mínimo de quinze por cento (15%) do valor arrecadado das multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes.

Segundo a Lei, as campanhas deverão alcançar prioritariamente os jovens, os motoristas de carteiras recém-emitidas e aqueles que envolvidos em qualquer tipo de infração estejam obrigados a cursos de reciclagem e direção defensiva.

Em 2018, diversos Órgãos e Entidades (CET-RIO, SEOP, SMTR, SECONSERMA, CVL, RIO-ÁGUAS, IPLANRIO e SMUIH) executaram despesas com recursos da Fonte das Multas de Trânsito. No entanto, coube somente ao orçamento da CVL, através da Atividade 2013 Publicidade, Propaganda e Comunicação Social, e da Secretaria de Ordem Pública, por meio da Atividade 4067 Educação e Segurança no Trânsito, a execução de despesas com o fito de cumprir a aplicação mínima de 15% em campanhas educativas de prevenção de acidentes.

O quadro a seguir evidencia o total empenhado com campanhas educativas de prevenção de acidentes de trânsito, em confronto com a arrecadação proveniente de multas de trânsito.

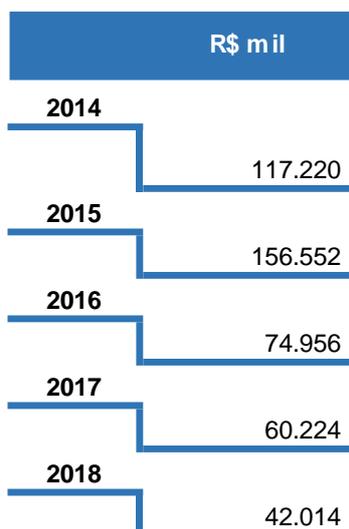
	R\$ mil
A) Arrecadação de Multas de Trânsito	311.263
B) Deduções	(84.883)
C) Arrecadação Líquida (A-B)	226.380
D) Despesa na Atividade 2013	12.500
E) Despesa na Atividade 4067	11.890
F) Despesa Total (D+E)	24.390
G) Percentual utilizado (F/C)	10,77%

Fonte: FINCON

Verifica-se que foi empenhado o montante de R\$ 24 milhões. Considerando que em 2018 a arrecadação líquida da fonte Multas por Infração à Legislação do Trânsito foi de R\$ 226 milhões, isso representa um percentual de 10,77% em campanhas educativas de prevenção de acidentes, não atendendo, portanto, ao disposto na Lei n.º 4.644/2007. Tal descumprimento já havia sido verificado entre os exercícios de 2013 e 2017.

2.10.1 – Publicidade, Propaganda e Comunicação Social

O comparativo das despesas empenhadas em Publicidade, Propaganda e Comunicação Social de 2014 a 2018 é apresentado a seguir.



A despesa empenhada em 2018 foi inferior ao gasto de 2017 em 30,24%. Ressalte-se que em 2016 havia restrição legal para esses gastos devido à legislação eleitoral.

2.11 - PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

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 - RCL.

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 à revitalização, à operação e à manutenção da 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 26/04/2012, 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 a manutenção do Parque Olímpico, visando à 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 14/06/2013, entre o Município do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal da Casa Civil e 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 à implantação, à operação e à 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 PPPs, 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 RCL estabelecido no art. 28, da Lei n.º 11.079/2004, conforme demonstrado na Tabela de fls. 696.

3 - EDUCAÇÃO

3.1 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Em atendimento ao disposto nos arts. 165, §3º da CF c/c o art. 72 da LDB, o Poder Executivo apresentou o Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no subitem 2.1.7 da Prestação de Contas de Governo de 2018. A tabela a seguir sintetiza a

GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

relação entre as receitas e despesas com MDE em 2018, aplicando percentual superior ao determinado no art. 212 da CF/1988, 25%.

	R\$
RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (A)	14.657.111.307,75
Receitas de Impostos	10.921.324.562,42
Receita de Transferências Constitucionais e Legais	3.735.786.745,33
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (B)	5.862.680.154,89
Despesas com Educação Infantil	624.527.725,38
Despesas com Ensino Fundamental	5.238.152.429,51
DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (C)	1.917.407.510,16
Resultado líquido das transferências do FUNDEB	1.916.350.937,00
Cancelamento, no exercício, de RP inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino	1.056.573,16
TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE (D) = (B - C)	3.945.272.644,73
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (E) = (D / A)	26,92%

Fonte: Contas de Governo 2018

3.1.1 - Despesas com o Ensino Estadual

Na auditoria realizada pela CAD, em março de 2019, constatou-se a inclusão de despesas com previsão de ressarcimento na base de cálculo da MDE/2018. Tais despesas encontram-se reguladas por meio do Termo de Cessão n.º 251/2011, celebrado entre a SME e a SEEDUC.

De acordo com a totalização das notas de débitos fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação - SME, o valor referente ao período de janeiro a dezembro de 2018, correspondente à alínea “a” do item I da Cláusula quinta do Termo, foi de R\$ 7.103.499,54.

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.

O fato 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, caput, da CF e do art. 70, caput, da LDB.

Em face do exposto e considerando o estabelecido no art. 212, caput, da Constituição Federal, no art.11, V, e no art. 70, caput, da LDB, deve ser excluído o valor de R\$ 7.103.499,54 do cálculo da MDE/2018.

3.1.2 - Despesas com Concessionárias – Juros e Multa

Na auditoria realizada, em março de 2019, foi solicitado a Secretaria Municipal de Educação que apresentasse os valores de juros e multas, pagos na Fonte de Recursos: 100 (Ordinários não Vinculados), referentes às faturas de luz, água e esgoto, telefonia e gás das Coordenadorias de Educação no período de janeiro a dezembro de 2018.

A análise das informações permitiu constatar que o valor pago com juros e multas foi de R\$ 89.608,08.

Considerando que não é possível enquadrar tais despesas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de limite constitucional, com fundamento no art. 212, *caput*, da CF c/c o art. 70, *caput*, da LDB, o referido montante deve ser excluído da base de cálculo da MDE/2018.

3.1.3 - Despesas com Obrigações Tributárias e Contributivas – Juros e Multa

Na auditoria realizada, a CAD verificou a ocorrência de empenhamento da despesa com juros e multa referente à contribuição patronal de trabalhadores sem vínculo empregatício com a SME, na Fonte de Recursos: 100 (Ordinários não Vinculados), no mês de janeiro de 2018.

A análise das informações permitiu constatar que o valor pago com juros e multa foi de R\$ 284.430,00.

Considerando que não é possível enquadrar tais despesas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de limite constitucional, com fundamento no art. 212, *caput*, da CF c/c o art. 70, *caput*, da LDB, o referido montante deve ser excluído da base de cálculo da MDE/2018.

3.1.4 - Bibliotecas Municipais

Com base nos valores apresentados e nas notas de empenho relacionadas pela SME, o montante das despesas com as bibliotecas no exercício de 2018 foi de R\$ 63.660,52, na Fonte 100 (Ordinários Não Vinculados). Desse montante, R\$ 31.424,19 não são considerados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, pois se referem a gastos com recursos da Fonte 100 para a comunidade em geral, não contemplando alunos, docentes e profissionais de educação.

As despesas computáveis como MDE são restritas ao atendimento às escolas, aos alunos, docentes e aos profissionais da educação do Município do Rio de Janeiro, contemplando a educação infantil e o ensino fundamental, conforme arts. 209, 212, §2º, e 213 da Constituição Federal e art. 11, V, da LDB.

Em face do exposto e considerando o disposto na legislação supramencionada, o montante de R\$ 31.424,19 deve ser excluído da base de cálculo da MDE/2018, pois representa a parcela da despesa com bibliotecas, incluída como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a qual não guarda relação com alunos, docentes e profissionais de educação.

3.1.5 – Contribuição Previdenciária Suplementar

Na MDE/2018, o Município computou o montante de R\$ 1,20 bilhão referente à contribuição suplementar, conforme apurado no FINCON.

Entretanto, no exercício sob análise, conforme valores apurados em auditoria realizada pela CAD no FUNPREVI, deve ser expurgado da base de cálculo considerada para fins de MDE o montante de R\$ 42.130.675,95, apurado conforme tabela de fls. 703.

3.1.6 - Cálculo Ajustado da MDE

Assim, após as considerações constantes nos itens 3.1.1 a 3.1.5, o cálculo resumido das receitas e despesas a serem consideradas no cálculo estão expostas a seguir.

		R\$
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE/2018		
I - BASE DE CÁLCULO DO ANEXO 8 DO RREO		
A - RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS		14.657.111.307,75
B - DESPESAS PARA FINS DE LIMITE		3.945.272.644,73
II - EXAME TCM/SGCE/CAD		
(-) DEDUÇÕES		
1) Despesas com o Ensino Estadual		7.103.499,54
2) Despesas com Concessionárias (Juros e Multas)		89.608,08
3) Despesas com Obrigações Tributárias e Contributivas (Juros e Multas)		284.430,00
4) Bibliotecas Municipais (não alunos)		31.424,19
5) Contribuição Suplementar		42.130.675,95
C - TOTAL DAS DEDUÇÕES (itens 1 a 5)		49.639.637,76
D - DESPESAS PARA FINS DE LIMITE (B-C)		3.895.633.006,97
E - PERCENTUAL APLICADO EM 2018		
	CGM	TCM
	= B/A *100%	= D/A*100%
	26,92%	26,58%

Os dados ajustados permitem obter o percentual de 26,58%, evidenciando que o Município cumpriu o estabelecido no art. 212, caput, da Constituição Federal.

3.1.7 - Repasse de Receitas a Secretaria Municipal de Educação destinadas à MDE

A LDB determina que o repasse dos valores do caixa dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação. No entanto, até hoje, a CAD constata que o disposto no art. 69 § 5º, da LDB não está sendo cumprido pelo Município.

3.2 - FUNDEB

Os recursos do FUNDEB serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei n.º 9.394/1996, vejamos como foi desenvolvimento no exercício de 2018.

3.2.1 - Receitas

As Transferências Correntes do FUNDEB em 2018 totalizaram o montante de R\$ 2,65 bilhões.

3.2.2 - Ganho de Recursos

O ganho do FUNDEB, decorrente da diferença entre o valor recebido e o retido, totalizou R\$ 1,91 bilhão.

	Transferências Recebidas (Parcelas)	Valores Destinados (Cotas-Parte)	R\$ Ganho do FUNDEB
ICMS	2.121.298.670	514.173.317	1.607.125.353
IPVA	173.262.459	156.165.320	17.097.138
FPM	154.981.095	56.402.326	98.578.769
FPE	81.169.929	-	81.169.929
ITCM	65.002.292	-	65.002.292
IPI-EXP	56.112.548	13.892.302	42.220.246
LC 87/1996	6.304.515	1.518.842	4.785.673
ITR	405.515	33.978	371.537
TOTAL	2.658.537.022	742.186.085	1.916.350.937

Fonte: Contas de Governo 2018

3.2.3 - Despesas

A despesas orçamentária empenhada atingiu o montante de R\$ 2,58 bilhões, representando 97,79% da dotação autorizada atualizada.

3.2.3.1 - Bibliotecas Municipais

A CAD observa que a SME continua indevidamente utilizando recursos do FUNDEB para pagamento de parcela das despesas referentes à utilização das bibliotecas pelo público não representado por alunos, docentes e profissionais da educação, ou seja, a comunidade em geral. Em 2018, o montante foi de R\$ 118.518,96 que não poderia ter sido custeado com recursos do FUNDEB, fonte de recurso 142.

3.2.3.2 - Despesas com Concessionárias – Juros e Multas

Em auditoria realizada pela CAD permite-se constatar que a SME utiliza recursos do FUNDEB para o pagamento de juros e multas referentes às faturas de luz, água e esgoto, telefonia e gás foi de R\$ 1.318.712,80. Entretanto, não é possível enquadrar tais despesas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, com fundamento no art. 21, *caput*, da Lei n.º 11.494/2007 c/c o art. 70, *caput*, da LDB.

3.2.4 - Remuneração dos Profissionais do Magistério

Em 2018, constatou-se que o Município destinou 1,97 bilhão, ou seja, 73,82% dos recursos recebidos do FUNDEB à remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo, portanto, os referidos dispositivos constitucional e legal.

3.2.5 - Saldo Financeiro

No exercício de 2018, o FUNDEB totalizou receitas no montante de R\$ 2,67 bilhões (transferências, aplicações financeiras e outras receitas) e empenhou o valor de R\$ 2,59 bilhões, o que representou uma retenção de 3,25%, ou R\$ 87 milhões. No entanto, a SME efetuou alguns pagamentos, do exercício de 2017 que foram inscritos em restos a pagar sem disponibilidade financeira, no valor de R\$ 45 milhões, restando assim um valor retido a ser utilizado até o primeiro trimestre de 2019 de R\$ 42 milhões.

A CAD ressalta que foi aberto crédito adicional de R\$ 42 milhões, na Fonte de Recursos 342 (FUNDEB – Exercícios Anteriores), tendo as despesas sido totalmente empenhadas, liquidadas e pagas no primeiro

trimestre de 2019, crédito aberto com base no superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do FUNDEB do exercício de 2018.

3.2.6 - Vigência do FUNDEB

A Emenda Constitucional n.º 53/2006, que criou o FUNDEB, estabeleceu o término de sua vigência no exercício de 2020.

A extinção do FUNDEB acarretaria, portanto, em perda de arrecadação para o Município do Rio de Janeiro na ordem de R\$ 1,92 bilhão em valores atuais, conforme ganho apurado no subitem 3.2.2. Tal valor correspondeu, em 2018, a aproximadamente 10% do total da Receita Corrente Líquida, parâmetro utilizado para aferição dos limites legais, tais como Despesa com Pessoal, Dívida Consolidada, Despesas com Parcerias Público-Privadas e Receitas de Operações de Crédito.

Cabe destacar que tal valor correspondeu a 30% do montante aplicado pelo Município na Função Educação (R\$ 6,39 bilhões).

Dessa forma, a CAD sugere um alerta, caso ocorra efetivamente a extinção do FUNDEB, prevista para 2020, o Município do Rio de Janeiro deixará de arrecadar em torno de R\$ 2 bilhões por ano em valores atuais, impactando significativamente os recursos aplicados na rede municipal de ensino, bem como afetando o cumprimento de limites constitucionais e legais vinculados ao comportamento da Receita Corrente Líquida.

3.3 - SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O Município empenhou o valor de R\$ 366,15 milhões em 2018 nas fontes do Salário-Educação. O valor foi concentrado em Outras Despesas Correntes com R\$ 361,95 milhões e em Investimentos com R\$ 4,19 milhões.

Os recursos do Salário-Educação destinaram-se a gastos com outras Despesas Correntes e com Investimentos, não sendo identificado o empenhamento no grupo de despesas Pessoal e Encargos Sociais, o que está em conformidade com a legislação.

Ressalte-se que do total empenhado de R\$ 366,15 milhões, foi financiado com arrecadação do exercício o montante de R\$ 357,67 milhões, equivalentes a 97,68%, e com superávit de exercício anterior o valor de R\$ 8,48 milhões ou 2,32%.

3.4 - MERENDA ESCOLAR

Em 2018, o Município utilizou recursos de Transferências da União (Salário-Educação e Transferências para Merenda do PNAE) no custeio da merenda escolar, tendo sido empenhado o valor de R\$ 162 milhões, conforme quadro de fls. 714.

4 - SAÚDE

4.1 - AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – ASPS

A Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, determinando que os Municípios apliquem, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos e das transferências constitucionais e legais em ações e serviços públicos de saúde discriminadas no art. 3º, Incisos I a XII da Lei Complementar.

A tabela a seguir evidencia que o Município aplicou o percentual de 23,11%, no exercício de 2018, bem superior ao mínimo de 15%.

	R\$
RECEITAS PARA APURAÇÃO DA APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (A)	14.632.254.988,69
Receita de Impostos Líquida	10.921.324.562,42
Receita de Transferências Constitucionais e Legais	3.710.930.426,27
DESPESAS COM SAÚDE (B)	4.940.835.984,21
Despesas Correntes	4.888.671.755,49
Despesas de Capital	52.164.228,72
DESPESAS COM SAÚDE NÃO COMPUTADAS PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO (C)	1.559.373.763,23
Despesas custeadas com outros recursos	1.559.373.763,23
TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (D) = (B-C)	3.381.462.220,98
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (E) = (D / A x 100)	23,11

Fonte: Contas de Governo 2018

4.2 - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SUPLEMENTAR

Quanto à Contribuição Previdenciária Suplementar, foi considerado o teto estabelecido no Anexo I da Lei n.º 5.300/2011.

Tal procedimento observou o disposto no Voto n.º 595/2017, do Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Luiz Antonio Guaraná exarado no Processo n.º 40/002.205/2013, visto que, conforme apurado em auditoria realizada pela CAD, a aplicação da alíquota de 35% sobre a folha de ativos da Saúde resulta em um valor acima do referido teto.

Vale destacar que o cômputo das despesas com a contribuição suplementar instituída pela referida Lei para fins de cumprimento dos limites relacionados à Saúde e à Educação foi abordado com mais detalhes no subitem 3.1.5.

4.3 - SIOPS – MÓDULO CONTROLE EXTERNO

Em auditoria realizada pela CAD em março de 2019 foram validadas as informações sobre a aplicação dos recursos em ASPS, registradas no módulo específico de controle externo do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde - SIOPS, oriundos do Anexo 12 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, não tendo sido encontradas diferenças significativas.

4.4 - FMS

O Fundo Municipal de Saúde – FMS tem como objetivo o desenvolvimento das ações descentralizadas nas áreas médica, sanitária, hospitalar, de apoio e suprimento e gerir os recursos da saúde.

4.4.1 - Receitas e Despesas

O FMS arrecadou, no exercício de 2018, R\$ 1,58 bilhão, conforme tabela de fls. 718.

As transferências correntes totalizaram R\$ 1,48 bilhão. Além das receitas orçamentárias, o FMS recebeu repasses do Tesouro Municipal na ordem de R\$ 3,12 bilhões.

As despesas orçamentárias atingiram o montante de R\$ 4,94 bilhões, representando 91% das despesas autorizadas.

4.4.2 - Realização de Despesas sem Prévio Empenho

Com o objetivo de verificar a continuidade da prática de realização de despesas sem prévio empenho, fato que motivou a emissão de recomendações por parte desta Corte de Contas nos exercícios de 2014 a 2017, a CAD, durante a auditoria realizada referente ao exercício de 2018 no FMS, verificou que a Secretaria Municipal de Saúde continua adotando a mesma conduta, apesar da vedação expressa constante no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964 e no art. 114 do RGCAF.

Os valores referentes às despesas realizadas que não tiveram seus empenhos emitidos no exercício de 2016 estão registrados contabilmente no FMS com base nas informações dos Relatórios CGM n.ºs 10/2017 e 16/2017.

Ainda, os valores das despesas sem prévio empenho, referentes aos exercícios de 2017 e 2018, foram registrados conforme as informações prestadas pelo órgão, em atendimento ao art. 15, inciso XIV, da Resolução CGM n.º 1.454, de 03/12/2018.

Sendo assim, o valor de despesas sem prévio empenho registradas no passivo patrimonial alcançou o montante de R\$ 858.095.024,51.

5 - PREVIDÊNCIA

O Município do Rio de Janeiro possui Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), gerido pelo Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI, o qual é administrado pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro - PREVI-RIO, sendo que o dito Fundo foi implementado pela Lei Municipal n.º 3.344, de 28/12/2001.

Vale destacar que, inicialmente, para fins de financiamento do FUNPREVI, foram estipuladas as contribuições dos servidores ativos (11%) e do Município (22%), havendo, posteriormente, a edição da Lei n.º 5.300, de 14/09/2011, a qual teve por finalidade equacionar um deficit atuarial de R\$ 22,62 bilhões apurado em 2010, dispondo sobre um Plano de

Capitalização para o FUNPREVI, mediante a alteração de alguns artigos da citada lei de criação do Fundo, especialmente o art. 33.

O citado diploma legal previu as seguintes medidas de capitalização:

- Contribuição Patronal Suplementar de 35% da folha salarial dos Ativos, a ser paga pelo Tesouro no período de 01/01/2011 a 31/12/2045, 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, a partir de 01/01/2017, das parcelas de amortizações de financiamentos imobiliários e empréstimos concedidos e a conceder pelo PREVI-RIO;
- Recebimento das receitas provenientes dos Royalties de Petróleo, no período de 01/01/2015 a 31/12/2059.

5.1 - LEI COMPLEMENTAR N.º 193/2018

Há que se destacar, também, a resolução de um problema que perdurava desde 2004, consistente no não cumprimento pelo Poder Executivo das regras permanentes para obtenção de aposentadoria e pensões, determinadas pela Emenda Constitucional nº 41/2003 e regulamentada pela Lei Federal nº 10.887/2004, com força de norma geral.

Isto porque o então Prefeito, Sr. Cesar Eptáfio Maia, editou, ainda em Novembro/2003, um Decreto (nº 23.844/2003), o qual, na prática, negava a aplicação das novas normas determinadas por Emenda Constitucional e Lei Federal, de forma manifestamente ilegal e inconstitucional, gerando um passivo de cerca de 8.000 processos nesta Corte, posto restarem sobrestados à minguada de fundamentação legal mínima que lhes possibilitasse o respectivo registro.

Todavia, em decisão desta Corte no Processo nº 08/001.974/2017, a qual o Plenário aprovou por unanimidade, o bem lançado Voto exarado pelo Relator, Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, complementado por Declaração de Voto por mim exarada, considerando ilegal a forma de cálculo dos proventos utilizada pelo Município, arrimada no malsinado Decreto

Municipal, em flagrante descompasso com a norma prevista no art. 40, § 3º da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003 e regulamentado pelo art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004.

Em síntese, o procedimento adotado pelo Município concedia proventos integrais e paridade a servidores que, por terem preenchido os pressupostos para a aposentadoria ou a pensão, na vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, e, portanto, não faziam jus a essa metodologia de cálculo.

Ante a decisão desta Corte, o Poder Executivo editou o Decreto nº 44.283, de 02/03/2018, que tornou sem efeito o Decreto nº 23.844/2003 e determinou que os benefícios já concedidos em desacordo com a norma legal deveriam ser retificados pelas Secretarias e unidades administrativas, ou pelo PREVI, no caso de pensão por morte.

Dispôs ainda que o pagamento do abono de permanência seria feito na forma prevista no art. 40, § 19 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, promovendo-se o repasse ao FUNPREVI das respectivas contribuições previdenciárias patronal e do servidor.

Na sequência, o Poder Legislativo aprovou a Lei Complementar nº 193, de 24/07/2018, que dispôs o seguinte “...a fixação e a atualização dos benefícios previdenciários, obedece ao disposto no art. 40, da Constituição Federal e nas Emendas Constitucionais n.º 41, de 19 de dezembro de 2003 e n.º 47, de 05 de julho de 2005, observada ainda a Lei Federal n.º 10.887, de 18 de junho de 2004, no que couber.”

Além disso, trouxe as seguintes disposições:

- Tornou devida a contribuição previdenciária pelos servidores que recebem abono permanência e passou a exigir as contribuições de inativos e pensionistas, mediante alteração da Lei Municipal nº 3.344/2001, apesar dessa previsão existir desde a publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003;
- Atribuiu ao Tesouro Municipal o pagamento das contribuições patronais relativas a servidores da CMRJ e do TCMRJ; e
- Atribuiu ao Tesouro Municipal a responsabilidade pelo pagamento de pensão especial vitalícia a inativos e pensionistas que tenham

redução do benefício original, em função da anulação do Decreto Municipal n.º 23.844/2003, que previa o cálculo dos proventos com base no último salário.

Nesse sentido, informa a CAD que os impactos sobre a arrecadação do FUNPREVI, decorrentes da instituição da contribuição previdenciária sobre o provento de inativos/pensionistas (incidente sobre a parcela que exceda o valor máximo do benefício do RGPS) e sobre o abono permanência poderá ser melhor aferido somente no exercício de 2019, uma vez que tais valores passaram a ser recolhidos ao Fundo apenas a partir de Novembro/2018.

Segundo a unidade técnica, com relação aos inativos/pensionistas, a previsão na LOA/2019 foi de uma receita total na ordem de R\$ 82 milhões.

5.2 - RECEITAS E DESPESAS

Informa a CAD que o Balanço Orçamentário do FUNPREVI referente ao exercício de 2018 apresentou um deficit de R\$ 19 milhões, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas de 4,83 bilhões e despesas empenhadas de R\$ 4,85 bilhões.

Ressalta que o resultado deficitário foi em parte atenuado em face da obtenção de recursos não recorrentes, no caso, os recebimentos a título de antecipação e complementação de royalties e os decorrentes da alienação de um imóvel.

Pontua ainda que as Receitas de Contribuições (Patronal, Suplementar e dos Servidores) representaram, em 2018, 72,84% do total arrecadado, com destaque para a Suplementar, com participação de 35,05%. Dentre as demais receitas esperadas para o Fundo, destacaram-se as relacionadas aos Royalties, com participação de 21,20%, conforme tabela apresentada às fls. 724.

Observa-se uma frustração de R\$ 327 milhões na arrecadação das Contribuições, compensada pelo ingresso de R\$ 391 milhões a título de complementação de Royalties pelo Tesouro Municipal. Cabe ressaltar a previsão de R\$ 78 milhões referentes à contribuição de inativos e pensionistas, com arrecadação de apenas R\$ 12 milhões, uma vez que,

conforme já mencionado, a efetiva aplicação da Lei Complementar n.º 193/2018 se deu apenas a partir do mês de novembro de 2018.

No que tange às Receitas de Capital, cabe ponderar que os ingressos oriundos da amortização de empréstimos imobiliários concedidos pelo PREVI-RIO, legalmente pertencentes ao FUNPREVI nos termos da Lei n.º 5.300/2011, cuja previsão para o exercício foi de R\$ 60 milhões, teve a arrecadação de R\$ 65 milhões registrada como Receita Corrente. Já as receitas com alienação de bens apresentaram frustração de R\$ 92 milhões.

Cabe destacar que R\$ 758 milhões, equivalentes a 15,70% do total arrecadado (tabela fls. 725), foram provenientes de fatos sem característica de continuidade ou de caráter esporádico, sem os quais o Fundo teria registrado deficit orçamentário significativamente superior aos R\$ 19 milhões evidenciados no Balanço Patrimonial, conforme apurado em auditoria realizada pela CAD.

Assente-se que a parcela de R\$ 391 milhões de complementação refere-se ao repasse de valores devidos pelo Município de exercícios anteriores.

Quanto à antecipação de R\$ 324 milhões, a Lei Municipal n.º 3.344/2001 prevê que os recursos se destinam a atender insuficiência temporária de recursos para cumprimento de obrigações do FUNPREVI.

Importante destacar que as despesas orçamentárias atingiram o montante de R\$ 4,85 bilhões, equivalente a 97,55% do total autorizado (R\$ 4,97 bilhões), com a recorrente concentração em proventos de servidores inativos da rede de ensino, que representaram 52,13% do total executado no exercício, como demonstra o quadro de fls. 725.

5.3 - ROYALTIES DE PETRÓLEO

Os repasses do Tesouro ao FUNPREVI a título de royalties em função do disposto no art. 33-A da Lei n.º 3.344/2001, no período de 2015 a 2018, alcançaram o montante de R\$ 1.204.732.693,10, enquanto a arrecadação do Município com tal rubrica no mesmo período correspondeu a R\$ 1.152.360.999,18, resultando em um repasse a maior, portanto, de R\$ 52.371.693,92, que se deu em 2018, considerando que, ao final de 2017, o

total repassado era menor que o arrecadado pelo Município em R\$ 152 milhões (vide subitem 2.6.1.1.2.).

Ressalte-se, também, que em 2018 o Tesouro repassou ao FUNPREVI o valor de R\$ 324.161.475,36 a título de Antecipação de Royalties, sendo R\$ 300.000.000,00 provenientes de operação de crédito contratada junto ao Banco Santander através do Contrato KG n.º 271651818, ficando evidenciado tratar-se de valores que o Município ainda não arrecadou.

Dessa forma, pode-se afirmar, assim, que o Município repassou ao FUNPREVI, a título de royalties, entre 2015 e 2018, o montante de R\$ 376.533.169,28, (R\$ 324.161.475,36 + R\$ 52.371.693,92) sem que essa receita tenha de fato ingressado nos cofres municipais sob a mesma rubrica, implicando esse fato a apuração da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo para fins de atendimento do disposto nos arts. 19 e 20 da LRF (anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal. Vide subitem 2.6.1.1.2.).

No Demonstrativo constante da presente Prestação de Contas, foi evidenciado um deficit previdenciário de R\$ 18.749.224,33. Assim como na elaboração do anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, o valor de R\$ 376.533.169,28, referente ao repasse de royalties efetuado pelo Tesouro sem a correspondente arrecadação de receita pelo Município, foi considerado como receita do FUNPREVI, impactando portanto o resultado apresentado.

Esse valor constitui, na verdade, em um aporte realizado pelo Tesouro Municipal para cobrir insuficiência financeira do FUNPREVI, cujas receitas efetivamente arrecadadas (contribuição dos servidores, patronal, suplementar, rendimentos de aplicação financeira, royalties transferidos pelo Município no limite do efetivamente arrecadado, compensação previdenciária, juros/amortização de financiamento imobiliário, etc) não foram suficientes para pagamento de suas obrigações.

Tem-se, portanto, que o montante de R\$ 376.533.169,28 não deveria ser computado como receita do FUNPREVI, mas sim evidenciado na linha Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro nos termos dispostos no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Por esse motivo, a CAD sugere que seja Determinado à Controladoria Geral do Município que, para fins de elaboração do anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, somente sejam considerados como receitas do FUNPREVI os valores transferidos pelo Tesouro Municipal a título de royalties do petróleo até o limite da efetiva arrecadação acumulada

de tais receitas pelo Município. Os repasses que ultrapassem tal parâmetro devem ser evidenciados na linha Recursos para Cobertura de Deficit Financeiro.

Sugere, ainda, uma Determinação à Secretaria Municipal de Fazenda que os valores repassados pelo Tesouro Municipal a título de royalties do petróleo, os quais excedam a efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município, sejam efetuados apenas através de transferência financeira, sem execução orçamentária.

5.4 - SITUAÇÃO FINANCEIRA

Como já exposto pela CAD nas Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores, a situação do FUNPREVI é de desequilíbrio financeiro. Com exceção do exercício de 2016, que apresentou um pequeno superavit em função do ingresso de receitas extraordinárias, o Fundo vem registrando sucessivos deficits orçamentários, mesmo após a implantação do Plano de Capitalização previsto na Lei n.º 5.300/2011.

Esse cenário de deficit resultou no consumo integral das disponibilidades financeiras do FUNPREVI, que se esgotaram a partir do exercício de 2015.

Atualmente, pode-se dizer que o Fundo é um mero agente financeiro, cuja função se resume em repassar aos beneficiários (aposentados e pensionistas) os valores provenientes das fontes de receita que financiam os benefícios (contribuições dos servidores, patronal e suplementar, além das vinculadas pela Lei n.º 5.300/2011 e daquelas de caráter esporádico, tais como as provenientes de alienação de imóveis), havendo perdido por completo a capacidade de acumular recursos para pagamento de benefícios futuros, conforme evidenciado na Avaliação Atuarial levantada em 31/12/2018.

Essa situação é refletida no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo (anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal), segundo o qual o Fundo apresentou insuficiência financeira na ordem de R\$ 333 milhões, vez que em 31/12/2018 a disponibilidade de caixa bruta era de R\$ 47 milhões, ao passo que suas obrigações financeiras montavam R\$ 380 milhões.

Destaque-se, por fim, que a Lei Orçamentária de 2019 (n.º 6.461, de 14 de janeiro de 2019), prevê, para fazer frente às despesas do Fundo, fixadas em R\$ 5,60 bilhões, a arrecadação de receitas de antecipação de royalties no valor de R\$ 987 milhões, caracterizando desde já a necessidade de aporte de receitas extraordinárias por parte do Tesouro Municipal.

5.5 - AVALIAÇÃO ATUARIAL

Pontue-se que a obrigatoriedade de realização da Avaliação Atuarial a cada exercício está prevista no inciso I do art. 1º da Lei Federal n.º 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, cabendo destacar que para realização de tal estudo o PREVI-RIO vem contratando a Caixa Econômica Federal – CEF, desde o exercício de 2011.

A Avaliação Atuarial de 31/12/2018 apresentou um resultado deficitário de R\$ 30,82 bilhões (devidamente evidenciado no Balanço Patrimonial do FUNPREVI), correspondendo a uma redução de 1,60%, em relação ao último resultado, apurado em 31/12/2017, como demonstrado no quadro de fls. 731.

Destaque para a inserção, pela primeira vez, das contribuições de aposentados e pensionistas, nos termos da Lei Complementar n.º 193/2018, com efeito positivo de R\$ 1,65 bilhão sobre o saldo atuarial, sendo R\$ 971 milhões no campo dos benefícios concedidos e R\$ 681 milhões no campo dos benefícios a conceder, integrando as contribuições futuras. Além disso, o cumprimento do disposto na Emenda Constitucional n.º 41/2003 e na Lei Federal n.º 10.887/2004 para fins de fixação de proventos e revisão de benefícios já concedidos também influenciou no resultado apurado.

O compromisso atualizado do FUNPREVI com seus segurados foi estimado pela CEF em R\$ 67,91 bilhões, e corresponde ao resultado da diferença entre o valor presente de todos os benefícios (Aposentadorias/Pensões) já concedidos (R\$ 52,24 bilhões) e a conceder (R\$ 31,65 bilhões), e o valor presente das contribuições do Ente e dos servidores ativos (R\$ 11,14 bilhões), da tributação de inativos e pensionistas (R\$ 1,65 bilhão) e da receita de Compensação Previdenciária (R\$ 3,20 bilhões).

Do valor total de R\$ 37,08 bilhões utilizado para a cobertura do Passivo do Plano (R\$ 627 milhões referentes ao Ativo Financeiro e R\$ 36,45 bilhões referentes ao Plano de Amortização instituído pela Lei n.º 5.300/2011), foi deduzido o compromisso do Plano, apurando-se o deficit atuarial de R\$ 30,82 bilhões.

Diante desse resultado, o Parecer Atuarial recomendou novamente a alteração do Plano de Amortização vigente, propondo a revisão da tabela de pisos e tetos de valores mensais da contribuição suplementar constante do anexo I da Lei n.º 5.300/2011, bem como a majoração da alíquota para 79,48% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos, o que elevaria, considerando a contribuição patronal, a participação do Município no custeio do FUNPREVI, para 101,48% sobre a folha de pagamento dos seus servidores.

Ressalta-se que a revisão do Plano de Custeio aprovado pela Lei n.º 5.300/2011 foi objeto de Determinação emitida por esta Corte nos Pareceres Prévios às Contas de Governo referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Como já visto, o deficit atuarial do RPPS do Município se materializou, desde o exercício de 2015, em déficit financeiro, com situação de iliquidez no FUNPREVI. Como consequência, em 2016 e 2017 foram devolvidos ao Município imóveis transferidos através da Lei n.º 5.300/2011, no montante de R\$ 121 milhões e R\$ 453 milhões, respectivamente.

Em 2018 o Tesouro Municipal se viu obrigado a aportar R\$ 324 milhões ao FUNPREVI a título de antecipação dos royalties vinculados através da Lei n.º 5.300/2011, com previsão de desembolso de R\$ 987 milhões em 2019, sob a mesma rubrica. Assim, reitera-se a urgente necessidade de revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011.

5.6 - SITUAÇÃO PATRIMONIAL

Merece destaque neste item que em auditoria da CAD sobre o exercício de 2018 está sendo apurada, dentre outros pontos, a contabilização como receita do exercício, sob o aspecto patrimonial, de R\$ 324 milhões, referentes à antecipação de Royalties do Petróleo pelo Tesouro, e não como

receita diferida no Passivo do FUNPREVI, apesar da previsão de compensação do valor em exercícios futuros.

5.7 - IMÓVEIS

A carteira de imóveis evidenciada no Patrimônio do FUNPREVI soma R\$ 564 milhões em 31/12/2018, conforme quadro de fls. 733.

A variação positiva de R\$ 66 milhões na carteira de Imóveis do FUNPREVI resulta da incorporação de 21 (vinte e um) imóveis no exercício de 2018, dos quais um foi alienado ainda no exercício, além das reavaliações promovidas pela Secretaria Municipal de Fazenda, cabendo ressaltar que todos os imóveis incorporados encontravam-se em processo de transferência do Município para o FUNPREVI ao final de 2018.

É importante observar ainda que, nos termos do art. 33, § 7º da Lei n.º 3.344/2001, com redação conferida pela Lei n.º 5.300/2011, o FUNPREVI não tem autorização para alienar os Prédios do CASS – Bloco I e Bloco II, avaliados em R\$ 320 milhões, o que representa 57% da carteira.

5.8 - DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR

Na análise da Prestação de Contas de 2017, reiterando o exposto nas Prestações de Contas sobre os exercícios de 2015 e 2016, a CAD já alertava quanto à gravidade da situação do FUNPREVI, tanto atuarial como financeira, demonstrando que o Plano de Capitalização implementado pela Lei n.º 5.300/2011 não havia surtido os efeitos necessários.

Tais situações foram reafirmadas em 2018, com o relatório final da avaliação atuarial apontando para um desequilíbrio de longo prazo de R\$ 30,82 bilhões, sendo que a CAD vem apurando, em suas auditorias, fragilidades recorrentes nas avaliações atuariais, principalmente quanto às hipóteses atuariais consideradas, cuja inadequação, caso comprovada, poderá elevar ainda mais o resultado negativo.

A tendência de deficit financeiro confirmou-se em 2018 (R\$ 19 milhões, não obstante o que consta no subitem 5.3), mesmo com o ingresso

de receitas provenientes de fatos sem característica de continuidade ou de caráter esporádico e atípico, no montante de R\$ 758 milhões.

Para o exercício de 2019, está previsto o montante de R\$ 987 milhões a título de antecipação de royalties. Esse valor equivale a 17,62% das despesas fixadas para o pagamento das obrigações com aposentadorias e pensões, já indicando que as receitas com caráter de continuidade (contribuições, rendimentos de aplicação financeira, juros/amortização de empréstimos imobiliários, aluguéis, compensação previdenciária e transferência de royalties) não serão suficientes para arcar com o pagamento dos benefícios já concedidos.

Diante do cenário já existente ao final do exercício de 2017, e considerando que a cobertura de eventuais insuficiências financeiras do FUNPREVI é responsabilidade do Tesouro Municipal, conforme disposto no § 1º do art. 2º da Lei n.º 9.717/1998, esta Corte fez constar no Parecer Prévio daquele exercício a determinação e a recomendação a seguir:

- Determinação 3.5 - Que providencie ou complemente as mudanças necessárias no sistema de previdência dos funcionários (FUNPREVI), visando estancar o deficit financeiro, adequando a legislação municipal naquilo que dispõe as Emendas Constitucionais n.ºs 19, 20, 41, 47 e 88, e demais normas vigentes que disciplinam a matéria;
- Recomendação 4.16 - Que, considerando o deficit atuarial de R\$ 31,32 bilhões, seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal seja obrigado, nos próximos exercícios, a dispor de vultosas quantias para cobertura do deficit 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 n.º 9.717/1998.

Face à edição da Lei Complementar n.º 193, de 24/07/2018, juntamente com outras normas relacionadas à contribuição previdenciária dos servidores sobre o abono permanência, contribuição de inativos e pensionistas e pagamento de pensão especial vitalícia a inativos e pensionistas que tenham redução do benefício original, em função da anulação do Decreto Municipal n.º 23.844/2003, a CAD considera a Determinação contida no item 3.5 acima como atendida.

No que toca à Recomendação 4.16, a unidade especializada aduz que segundo informações colhidas junto ao PREVIRIO, tais incrementos gerariam um impacto positivo de aproximadamente R\$ 12 bilhões na avaliação atuarial apurada em dez/2018, ainda bem distante do resultado deficitário de R\$ 30,82 bilhões.

Informa ainda que a Autarquia alegou que está aguardando as definições relacionadas à Proposta de Emenda à Constituição 06/2019, encaminhada ao Congresso pelo Governo Federal, que modifica o sistema de previdência social, para dar prosseguimento à elaboração de estudo atuarial com todas as medidas aprovadas, que sustentarão o Projeto de Lei de Reequilíbrio Financeiro e Atuarial do FUNPREVI, juntamente com o Projeto de criação do Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município do Rio de Janeiro, se for o caso.

Por esses motivos, entende que, apesar das iniciativas informadas, devido à relevância dos montantes envolvidos e o impacto nas contas públicas, e considerando que a Lei Orçamentária de 2019 já prevê a necessidade de antecipação de royalties no montante de R\$ 987 milhões ao FUNPREVI, sugere-se a manutenção da Recomendação n.º 4.16 do Parecer Prévio de 2017.

6 - GESTÃO PATRIMONIAL

6.1 - BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO

O Balanço Patrimonial Consolidado, às fls. 738-739, abrange a Administração Direta, nela incluído o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, e toda a Administração Indireta.

O Balanço Patrimonial demonstra que o Ativo Circulante teve um acréscimo de R\$ 3,05 bilhões (saldo de R\$ 7,03 bilhões em 2018 e R\$ 3,98 bilhões em 2017), equivalente a 76,56%. Tal fato é explicado pelo aumento de R\$ 2,68 bilhões em Créditos Realizáveis a Curto Prazo, que representou uma variação positiva equivalente a 350,16% neste grupo.

Foi observado também um acréscimo de R\$ 5,86 bilhões no Ativo Não Circulante, face, principalmente, ao aumento do Ativo Realizável a Longo Prazo de R\$ 4,65 bilhões (valor de R\$ 27,81 bilhões em 2018 e R\$ 23,16

bilhões em 2017), no qual se insere a Dívida Ativa Tributária e Não Tributária do Município.

Ao analisar o Passivo, a CAD constata, comparativamente ao exercício de 2017, que o mesmo aumentou R\$ 6,18 bilhões (valor de R\$ 58,96 bilhões em 2018 e R\$ 52,78 bilhões em 2017), equivalente a 11,70%, ocasionado, em parte, pelo acréscimo de R\$ 4,12 bilhões das Provisões a Longo Prazo.

Ressalta-se, ainda, que 11,85% das obrigações totais do Município (R\$ 6,99 bilhões de R\$ 58,96 bilhões) têm vencimento no Curto Prazo.

6.1.1 – Ativo Circulante

Do valor registrado como Caixa e Equivalentes de Caixa, R\$ 1,84 bilhão (26,15% do Ativo Circulante), destacam-se as Aplicações Financeiras no montante de R\$ 1,68 bilhão.

Do total dos Créditos Realizáveis a Curto Prazo, R\$ 3,45 bilhões (49,01% do Ativo Circulante), encontram-se os Créditos Tributários a Receber de R\$ 3,01 bilhões. Deste total, constata-se que R\$ 2,92 bilhões são relativos aos registros, realizados em 2018, de créditos administrativos parcelados com vencimentos em 2019, inscritos conforme Ofício SMF n.º 93/2019 (Processo n.º 13/000.037/2019), assim discriminados:

- a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU: R\$ 2,74 bilhões;
- b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e Taxas - ISS: R\$ 178 milhões; e
- c) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI: R\$ 2 milhões.

A CAD constatou na auditoria que o mencionado ofício trouxe apenas os valores dos créditos de titularidade do município, sem a menção da data de concessão dos parcelamentos, competência dos créditos e questionamento quanto a relação dos mesmos com programas de parcelamento promovidos pelo Município.

Dada a relevância dos valores acrescidos ao patrimônio do Município (totalizando R\$ 2,92 bilhões), o lançamento efetuado pela CGM deveria se sustentar em informações mais precisas e detalhadas quanto à composição

dos mesmos, ainda que se observe a existência de uma informação oficial prestada pela SMF.

6.1.2 – Ativo Não Circulante

Nesse grupo observa-se que o valor mais significativo se refere aos Créditos de Longo Prazo, representando 61,96% do Ativo Não Circulante.

Os Créditos Tributários a Receber de R\$ 360 milhões são referentes aos registros de créditos administrativos com vencimentos a partir de 2020, inscritos conforme Ofício SMF n.º 93/2019 (Processo n.º 13/000.037/2019), assim discriminados: ISS valores de R\$ 359,3 milhões e ITBI no valor de R\$ 700 mil.

A Dívida Ativa Tributária Líquida de R\$ 24,25 bilhões, após dedução da Provisão para Perdas, corresponde a 54,90% do Ativo Não Circulante. A CAD ressalta que a Dívida Ativa, pela sua representatividade, será abordada com maior profundidade no item 7.

6.1.3 – Passivo Circulante

Os valores mais significativos do Passivo Circulante se referem aos Fornecedores e Contas a Pagar, representando 44,09% do saldo do grupo, e às Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar, representando 17,64%.

6.1.4 – Passivo Não Circulante

A CAD constata que os valores mais expressivos se referem às Provisões a Longo Prazo, no montante de R\$ 37,24 bilhões (71,67%), e aos Empréstimos e Financiamentos, no valor de R\$ 12,70 bilhões (24,43%).

Do montante registrado em Provisões a Longo Prazo, o percentual de 84,46% se refere ao passivo atuarial do FUNPREVI, correspondente ao valor de R\$ 31,45 bilhões, e R\$ 5,66 bilhões (15,20%), relativos à Provisão para Riscos Cíveis.

Cabe ressaltar que, dentre as variações ocorridas na conta Provisão para Riscos Cíveis, merece destaque o registro, na Administração Direta, do montante de R\$ 5,38 bilhões, assim discriminados: R\$ 804 milhões relativos à provisão do exercício de 2018, afetando o resultado do período e R\$ 4,58 bilhões referentes a contingências de exercícios anteriores, tendo sido

ajustadas diretamente no Patrimônio Líquido, não impactando o resultado do exercício de 2018.

6.1.5 – Patrimônio Líquido

O Patrimônio Líquido apresentou um saldo patrimonial negativo de R\$ 7,77 bilhões, originário da diferença entre o Total do Ativo de R\$ 51,20 e Passivo de R\$ 58,97.

QUADRO DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES	Dez/2018 R\$ mil	Dez/2017 R\$ mil	Varição
ATIVO (I)			
Ativo Financeiro	1.891.571	1.998.938	-5,37%
Ativo Permanente	49.302.952	40.288.759	22,37%
Total do Ativo	51.194.523	42.287.697	21,06%
PASSIVO (II)			
Passivo Financeiro	2.523.257	2.405.524	4,89%
Passivo Permanente	56.438.541	50.380.668	12,02%
Total do Passivo	58.961.798	52.786.192	11,70%
SALDO PATRIMONIAL (III) = (I - II)	(7.767.275)	(10.498.495)	26,02%

Fonte: Contas de Governo 2018

7 - DÍVIDA ATIVA

7.1 - CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA

O estoque da Dívida Ativa do Município integrou o Balanço Patrimonial da Administração Direta no montante de R\$ 49,34 bilhões, sendo R\$ 46,61 bilhões referentes à Dívida Ativa Tributária e R\$ 2,73 bilhões à Dívida Ativa Não Tributária.

Os parcelamentos apresentados no Balanço Patrimonial da Administração Direta, com previsão de recebimento em 2019, tiveram os seguintes montantes: R\$ 426 milhões para a Dívida Tributária e R\$ 11 milhões para a Dívida Não Tributária.

GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

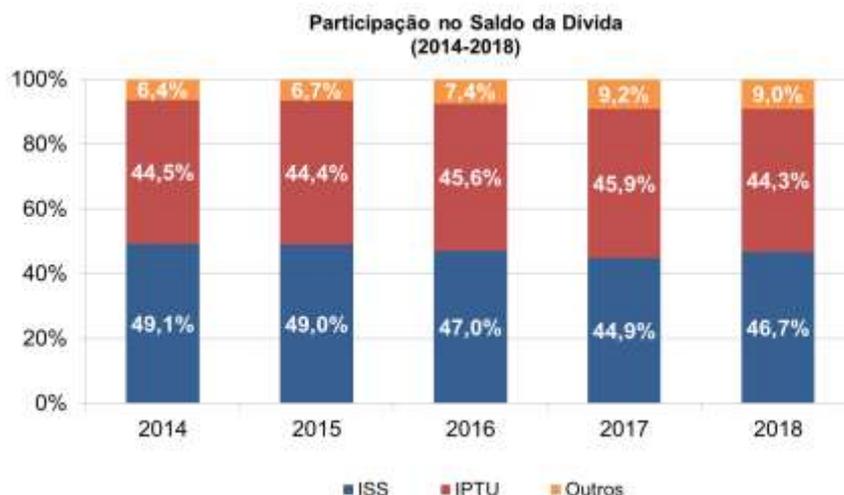
O Ajuste de Perdas da Dívida Ativa reduziu o Ativo Não Circulante no valor de R\$ 21,90 bilhões, resultando em uma Dívida Ativa Líquida de R\$ 27,44 bilhões.

	R\$ Mil	
	31/12/2018	Ano Anterior
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	46.606.099	42.308.971
CIRCULANTE	425.797	548.289
NÃO CIRCULANTE	46.180.301	41.760.682
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	2.730.721	2.467.768
CIRCULANTE	11.295	11.160
NÃO CIRCULANTE	2.719.426	2.456.608
(-) AJUSTE DE PERDAS DO LONGO PRAZO	(21.900.820)	(21.900.820)
TOTAL DA DÍVIDA ATIVA	49.336.820	44.776.739
TOTAL LÍQUIDO	27.435.999	22.875.919

Fonte: Contas de Governo 2018

7.2 - COMPOSIÇÃO DO SALDO DA DÍVIDA ATIVA

Em relação à composição do saldo da Dívida Ativa, constata-se no gráfico, às fls. 749, que a participação mais significativa em 31/12/2018 correspondia ao ISS com 46,70%, seguido pelo IPTU, com 44,30%; juntas, estas espécies tributárias representaram 91% dos créditos.



Ao se analisar a evolução do saldo da Dívida Ativa entre os exercícios de 2017-2018, constata-se um acréscimo de 6,09%.

7.3 - GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA

O comportamento da receita arrecadada da Dívida Ativa, nos últimos cinco anos, reflete a situação demonstrada na Tabela de fls. 750.

GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

EXERCÍCIO	R\$ mil			
	PREVISÃO [A]	ARRECADAÇÃO [B]	DESEMPENHO [C] = [B]/[A]	VARIÇÃO EXERCÍCIO ANTERIOR
2018	1.470.248	616.731	-58,05%	-10,53%
2017	846.257	689.348	-18,54%	-25,8%
2016	819.697	923.858	12,71%	0,97%
2015	769.212	915.022	18,96%	13,90%
2014	776.142	803.365	3,51%	-46,79%

(1) A arrecadação inclui o Principal da Dívida Ativa, Multas e Juros

Fonte: CGM - Valores Atualizados pelo IPCA-E médio (Base 2018)

Observa-se que em 2018 a arrecadação alcançou o montante de R\$ 616,73 milhões, frustrando em 58,05% a previsão orçamentária. Tal frustração se deu notadamente no IPTU (previsão de R\$ 775 milhões frente a uma arrecadação de R\$ 390 milhões) e no ISS (previsão de R\$ 603 milhões frente a uma arrecadação de R\$ 137 milhões). A comparação com o exercício anterior aponta uma perda real de 10,53%.

O quadro a seguir compara nos últimos 5 (cinco) exercícios o Índice de Arrecadação, composto pela divisão da Receita Arrecadada pelo total do Saldo da Dívida, ambos considerados pelos seus valores nominais, mantendo-se a tendência de queda verificada a partir do exercício de 2016.

Especificação	R\$ mil				
	2014	2015	2016	2017	2018
Receita Total	686.894	851.837	860.063	665.082	616.731
Saldo da Dívida	36.571.733	40.385.329	42.637.540	44.776.739	49.336.820
Índice de Arrecadação	1,88%	2,11%	2,02%	1,49%	1,25%

Fonte: CGM - valores nominais

7.4 - OUTROS ASPECTOS RELEVANTES DA DÍVIDA ATIVA

7.4.1 – Arrecadação Judicial x Amigável

A CAD apresenta na tabela de fls. 752 o comportamento das arrecadações por via judicial e amigável nos últimos 5 anos, conforme a seguir:

ARRECAÇÃO TOTAL (R\$ - atualizado pelo IPCA-E)					R\$ mil
Anos	AMIGÁVEL	% TOTAL	JUDICIAL	% TOTAL	TOTAL
2014	267.448	34,10%	516.816	65,90%	784.264
2015	234.207	30,60%	531.089	69,40%	765.296
2016	244.633	35,89%	437.020	64,11%	681.653
2017	245.250	36,08%	434.554	63,92%	679.804
2018	257.747	41,78%	359.158	58,22%	616.905

* Não inclui os valores pagos e não apropriados nem as conversões de depósitos

Fonte: PGM/PDA

Historicamente, a arrecadação judicial supera a amigável, tendo em 2018 representado 58,22% do total. Entretanto, em comparação com o ano anterior, houve uma redução de 5,70 pontos percentuais na participação da arrecadação por via judicial. Ressalta-se que, dos R\$ 257,75 milhões de arrecadação amigável, R\$ 4,72 milhões se deveram a protestos extrajudiciais.

7.4.2 - Inscrições - ISS e IPTU

A Tabela de fls. 753 apresenta a evolução do valor inscrito em Dívida Ativa do IPTU e ISS. Destaca-se um aumento na inscrição tanto do IPTU quanto do ISS, de 33,86% e 166,16% respectivamente, quando comparado a 2017.

Exercício	R\$ Mil		
	IPTU	ISS	IPTU + ISS
2014	1.047.176	274.080	1.321.256
2015	687.907	537.502	1.225.409
2016	613.146	324.875	873.248
2017	636.891	407.977	1.044.868
2018	852.563	1.085.865	1.938.427

Fonte: PGM (Valores indexados pelo IPCA-E)

7.4.3 – Baixas de Inscrições

Os cancelamentos efetuados durante o exercício de 2018 representam 58,83% das baixas da Dívida Ativa.

Em auditoria realizada em março de 2019, a CAD constatou que, no exercício de 2018, o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 212,71 milhões. Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, cujos créditos foram constituídos definitivamente há

GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

mais de 5 anos, e, portanto, sujeitos à prescrição quinquenal, representa um montante de R\$ 1,81 bilhão, dos quais R\$ 625 milhões com exigibilidade suspensa.

BAIXAS DA DÍVIDA ATIVA - R\$ mil

EXERCÍCIO	CANCELAMENTOS (A)	PAGAMENTOS (B)	TOTAL (C) = (A) + (B)	% (D) = (A) / (C)
2014	582.726	803.365	1.386.091	42,04%
2015	986.722	915.022	1.901.744	51,89%
2016	3.335.671	923.858	4.259.529	78,31%
2017	4.360.431	689.348	5.049.779	86,35%
2018	876.909	613.670	1.490.579	58,83%

Fonte: PGM - valores atualizados pelo IPCA-E

7.4.4 – Composição do Saldo por Devedores

Em auditoria realizada, a CAD constata, às fls. 754, quais são os 15 maiores devedores do IPTU e da Dívida Avulsa (ISS) do Município, ajuizados e não ajuizados, devedores em montante superior a R\$ 13,70 bilhões, sendo R\$ 7,60 bilhões referentes ao ISS e R\$ 6,10 bilhões referentes ao IPTU. Tal valor corresponde a 27,77% do montante de R\$ 49,34 bilhões evidenciados como Dívida Ativa no Balanço Patrimonial da Administração Direta.

8 - ENDIVIDAMENTO

Constata-se, no exercício de 2018, que o endividamento total do Município atingiu o montante de R\$ 58,96 bilhões, conforme item 8 do Relatório da CAD.

Com participação de 53,34% do endividamento total (R\$ 31,45 bi), o passivo atuarial do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI) apresentou um decréscimo de 3,56% quando comparado ao exercício anterior.

A dívida contratual, com participação de 23,93% no endividamento total (R\$ 14,11 bi), aumentou 9,36% no exercício de 2018, o que equivale, em valores absolutos, a R\$ 1,21 bilhão. Resumidamente, essa variação foi ocasionada pelos seguintes fatores:

- celebração, em 26/12/2018, do contrato de empréstimo KG n.º 271651818, junto ao Banco Santander, no valor de R\$ 300 milhões, correspondente à antecipação de receitas municipais futuras de Royalties e das Participações Especiais de exploração de Petróleo e Gás Natural, cuja destinação dos recursos é exclusiva para a capitalização do FUNPREVI, autorizado nos termos do inciso VI do art. 5º da Resolução do Senado Federal n.º 43 de 2001 e Decreto Legislativo Municipal n.º 1.345 de 16/11/2018;
- novas liberações, que somaram R\$ 216 milhões no ano, relativas ao contrato de financiamento n.º 398.460-88, celebrado com a CEF com vistas à execução do projeto BRT Transbrasil;
- celebração, em 15/12/2017, do contrato de financiamento n.º 0503.688-63 com a Caixa Econômica Federal (CEF), referente à segunda etapa do financiamento destinado à infraestrutura e ao saneamento – FINISA II, no valor de R\$ 200 milhões;
- novas liberações da CEF, que somaram R\$ 154,75 milhões no ano, relativas aos contratos de financiamento Pró-Transporte e Pró-Moradia/Saneamento para todos; e
- novas liberações, que somaram R\$ 83,19 milhões no ano, referentes ao contrato de financiamento n.º 2482/OC-BR com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP III).

8.1 - PROVISÕES

Em 2018 o valor das provisões (perda provável), referentes à Administração Direta e Indireta, contabilizadas no grupo do Passivo do Balanço Patrimonial correspondeu a R\$ 6,36 bilhões, segregados da seguinte forma: R\$ 466 milhões registrados no curto prazo e R\$ 5,89 bilhões registrados no longo prazo. Cabe ainda salientar a divulgação, em Notas Explicativas, de contingências no valor de R\$ 2,76 bilhões (perda possível, não contabilizada no passivo), de acordo com o previsto na Resolução CFC n.º 1.180/2009.

Destacam-se, dentre as variações verificadas no saldo das provisões, os lançamentos efetuados pela CGM no montante de R\$ 5,38 bilhões, referente a ações judiciais trabalhistas e cíveis em curso.

A CAD, no subitem 8.1, entende que os critérios utilizados para os cálculos das provisões não atendem as normas da Resolução CFC n.º 1.374/2011, que deu nova redação à NBC TG Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, que atribui como característica qualitativa da informação contábil a confiabilidade, sendo esta alcançada através da evidenciação fidedigna dos registros.

Prosseguindo, contata-se, às fls. 760, quadro consolidado com algumas informações econômicas e patrimoniais de maior relevância, do exercício de 2018, que foram extraídas do Balanço Patrimonial e da Demonstração de Resultado das empresas e sociedades de economia mista.

A CAD destaca que o grau de endividamento das empresas atinge 190,37% (Dívida Total /Ativo Total) no exercício de 2018. A dívida total das empresas está classificada da seguinte forma: 68,95% no Passivo Circulante (curto prazo) e 31,05% no Passivo Não Circulante (longo prazo), significando que no prazo de aproximadamente 1 ano haverá a necessidade de captar recursos e/ou receber transferências do Tesouro Municipal para quitar aproximadamente R\$ 1,62 bilhão em obrigações de curto prazo.

Cabe destacar que a RIOURBE divulgou em Notas Explicativas do Balanço Patrimonial um valor de contingência passiva (não contabilizado) de R\$ 773 milhões, sendo R\$ 748 milhões referentes a ações Cíveis, R\$ 24 milhões referentes a ações tributárias e R\$ 245 mil referentes a ações trabalhistas, todas classificadas com perda possível pela empresa.

Ainda, a CET-RIO divulgou em Notas Explicativas do Balanço Patrimonial um valor de contingência passiva (não contabilizado) de R\$ 930 milhões, classificada como perda possível pela empresa. Sendo R\$ 93 milhões referentes a causas cíveis e R\$ 837 milhões referentes a causas trabalhistas.

Em vista das informações apresentadas, cabe ressaltar que o principal aspecto relacionado às empresas municipais continua sendo o alto grau de endividamento.

8.2 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA CONSOLIDADA

A evolução do montante e composição detalhada da Dívida Consolidada nos últimos 5 exercícios é apresentada no quadro e gráfico de fls. 761-762.

Constata-se, de pronto, que, na composição da dívida consolidada municipal, as operações de créditos da Administração Direta correspondem a maioria do endividamento, representando 85,81% da dívida total, atingindo R\$ 15,91 bilhões.

Destaca-se ainda que, após o crescimento real da dívida observado em 2015, em 2016 o montante da dívida consolidada apresentou redução substancial em função do recálculo do saldo devedor da dívida renegociada com a União.

Em 2018, apesar da celebração de novas operações de crédito, a dívida consolidada não apresentou variação relevante em relação ao exercício anterior, com incremento de apenas 3,88%.

Além disso, importante é observar a relevância das operações de crédito na estrutura da dívida consolidada. A sua composição, por objeto contratual no quinquênio 2014 a 2018, tem como destaque a evolução do saldo devedor das operações de créditos para estruturação das áreas de transporte e mobilidade urbana, cuja representatividade era de 18,21% em 2014, elevando-se para 45,47% em 2018.

8.3 - RESTOS A PAGAR

Considerando os dados consolidados, verifica-se que o saldo dos restos a pagar em 31 de dezembro de 2018, que inclui os restos a pagar de exercícios anteriores, alcança R\$ 2,54 bilhões. Deste valor, 71,68 % são de Restos a Pagar Processados e 28,32% de RP Não Processados.

Além dos restos a pagar de 2,54 bilhões, cabe ressaltar que consta evidenciado no Balanço Patrimonial do Município o valor de R\$ 1,67 bilhão, referente a despesas que tiveram o serviço prestado ou o material entregue entre os anos de 2016 a 2018 sem cobertura orçamentária (sem empenho), motivo pelo qual não foram inscritas em Restos a Pagar, conforme

informações contidas nos relatórios de auditoria CGM n^{os} 10 e 16 /2017 e em auditoria realizada pela CAD no último mês de março, como demonstrado.

R\$ mil		
DESPESAS INCORRIDAS E NÃO EMPENHADAS		
ANO	Admin. Direta	Admin. Indireta
2016	485.846	247.706
2017	438.872	
2018	467.382	26.789
Total	1.392.100	274.495

Fonte: Balanços Patrimoniais e Resposta da CGM ao Requerimento CAD 2019

8.4 - DESPESAS COM SERVIÇOS DA DÍVIDA PÚBLICA

No subitem 8.4, a CAD apresenta os valores de realização da despesa com serviços da dívida pública, ou seja, despesas com amortização, juros e outros encargos da dívida. Com base nesses dados a Equipe Técnica afirma:

- O percentual de empenho da dívida (R\$ 1,535 bi), comparado com a despesa autorizada (R\$ 1,536 bi), foi equivalente a 99,94% nos Programas de Trabalho das dívidas interna, externa e renegociada; e
- Do valor de R\$ 1,534 bilhão pago no exercício de 2018, R\$ 771,18 milhões referem-se a juros, R\$ 711,51 milhões a amortizações e R\$ 52,17 milhões a outros encargos sobre a dívida.

8.5 - LIMITE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

As operações de crédito sujeitas ao limite corresponderam a 4,75% da Receita Corrente Líquida - RCL, abaixo, portanto, do limite de comprometimento (16% da RCL) estabelecido pelo art. 7º da Resolução no 43/2001 do Senado. Cabe ressaltar que, nos últimos dois exercícios, houve diminuição do percentual apurado.

GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

	R\$ mil					VARIAÇÃO
	2014	2015	2016	2017	2018	2014- 2017
						%
Operações de Crédito Internas e Externas - A	1.383.435	1.852.990	2.290.085	991.037	1.006.319	-27,26 %
Receita Corrente Líquida - B	18.567.615	20.127.298	20.435.814	19.555.622	21.203.289	14,20%
Limite - Resolução Senado nº 43/2001 - A/B	7,45%	9,21%	11,21%	5,07%	4,75%	

Fonte: Contas de Governo 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

8.6 - DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

Em atendimento ao que dispõe o inciso II do art. 3.º da Resolução nº 40/2001 do Senado, a Dívida Consolidada Líquida atingiu R\$ 15,39 bilhões, que representa um percentual de 72,58% da RCL, ficando o mesmo abaixo do limite de 120%.

A CAD demonstra na Tabela de fls. 768 que o montante da Dívida Consolidada perfaz R\$ 15,91 bilhões, formada em grande parte por contratos de operações de créditos internas e externas e ainda por precatórios, depósitos judiciais e credores diversos a longo prazo.

Verifica-se que ao longo de 2018 houve um acréscimo de 7,67% da dívida consolidada, correspondente a R\$ 1,13 bilhão em valores nominais, em decorrência, principalmente, das liberações de recursos em contratos de financiamento celebrados com a Caixa Econômica Federal (CEF), totalizando R\$ 580 milhões, além dos R\$ 300 milhões, obtidos junto ao Banco Santander, referentes à antecipação de receitas municipais futuras de Royalties e das Participações Especiais de Exploração de Petróleo e Gás Natural.

8.7 - LIMITE DE DISPÊNDIO DA DÍVIDA PÚBLICA

O quadro apresentado na Prestação de Contas de Governo (item 3.6) apurou como média de comprometimento com o serviço da dívida para o período 2018/2027 a proporção de 8,67% da RCL, inferior, portanto, ao limite máximo de 11,50%

GCS-01 – CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES

	R\$ mil				
	2018	2019	2020	2021	2022
Serviço da Dívida	1.717.270	2.553.423	2.476.878	2.179.937	2.118.777
Amortização	890.385	1.693.153	1.667.958	1.449.445	1.460.443
Juros e Comissões	826.884	860.270	808.920	730.492	658.334
RCL	21.203.289	21.321.876	21.441.126	21.561.044	21.681.632
% de Comprometimento	8,10%	11,98%	11,55%	10,11%	9,77%
	2023	2024	2025	2026	2027
Serviço da Dívida	2.055.256	1.727.888	1.555.801	1.313.299	1.100.796
Amortização	1.472.324	1.221.092	1.120.855	941.259	789.714
Juros e Comissões	582.932	506.796	434.946	372.040	311.083
RCL	21.802.895	21.924.836	22.047.458	22.170.767	22.294.765
% de Comprometimento	9,43%	7,88%	7,06%	5,92%	4,94%
Fator de Atualização da RCL: 1,0055928736 (Base: exercício 2018; Fonte: STN)					
Média Anual de Comprometimento:		8,67%			

8.8 - PRECATÓRIOS JUDICIAIS

As despesas com precatórios e requisições de pequeno valor corresponderam a R\$ 72 milhões. A CAD ressalta que o Balanço Patrimonial da Administração Direta evidencia que constam obrigações com precatórios no total de R\$ 217 milhões.

Vale salientar que, do montante de R\$ 177 milhões evidenciados no Passivo Circulante, R\$ 49 milhões referem-se a valores empenhados e não pagos em 2018, enquanto R\$ 128 milhões dizem respeito a precatórios extraídos até 01/07/2018, com obrigação de pagamento até dezembro de 2019.

Em auditoria realizada em março de 2019, a CAD identificou o descumprimento do prazo previsto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, no que diz respeito ao pagamento dos precatórios extraídos pelo TJ/RJ. Segundo informações da PGM, foi pago no dia 29/01/2019 o montante de R\$ 46 milhões referentes a tais precatórios.

Cabe ressaltar que tal descumprimento também foi observado em 2017 e que, além de caracterizar afronta à norma constitucional, ocasionou um maior custo ao erário municipal em decorrência da atualização dos valores até o efetivo pagamento, acrescido de juros de mora, calculados a partir do primeiro dia de atraso.

9 - GESTÃO FISCAL

De pronto, importante frisar que 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.

9.1 – EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

9.1.1 – Cumprimento das Metas Bimestrais de Arrecadação

A CAD observa que a arrecadação apresentou comportamento um pouco superior à meta estabelecida até o 5º bimestre, com 102,65%. Especificamente com relação às Receitas Correntes, a arrecadação correspondeu a 104,72% da meta estabelecida para o mesmo período, cabendo destaque para as Receitas Tributárias e de Transferências, que juntas representam a maior parte da receita do Município, com índices de 102,06% e 107,62%, respectivamente.

Já no 6º bimestre, a arrecadação correspondeu a apenas 63,03% da meta estabelecida, com 64,83% para as Receitas Correntes, 47,75% para as Receitas Tributárias e 92,10% para as Receitas de Transferências. Tal discrepância se deve especialmente ao fato de a meta fixada para o 6º bimestre corresponder a 28,37% da previsão total para o exercício, proporção que não se justifica pelo comportamento histórico da arrecadação do Município. Especificamente com relação às Receitas Correntes e às Receitas Tributárias, a meta para o último bimestre correspondeu, respectivamente, a 26,41% e 27,40% da previsão total.

Dessa forma, a Receita Tributária, cuja arrecadação transitou próximo à meta durante o ano, atingiu apenas 87,18% do previsto para o exercício, cabendo destacar a frustração na receita do ISS, cuja arrecadação de R\$ 5,76 bilhões correspondeu a 84,71% dos R\$ 6,80 bilhões previstos para o ano de 2018. Já o IPTU, cuja previsão foi de R\$ 3,71 bilhões, arrecadou R\$ 3,25 bilhões (87,77%).

No que tange ao comportamento das Transferências Correntes, observa-se arrecadação superior à meta estabelecida para 2018,

correspondendo a 104,42% do valor estimado. Destaca-se o excesso de arrecadação em Royalties do Petróleo (R\$ 209,11 milhões), bem como Transferências do FUNDEB (R\$ 195,75 milhões) e do SUS (R\$ 93,57 milhões).

Em relação às Receitas de Capital, destacam-se as Operações de Crédito, que geraram arrecadação correspondente a 80,69% do estimado. Por outro lado, a receita com Alienação de Bens (R\$ 62,18 milhões) representou apenas 13,91% da previsão de R\$ 446,94 milhões.

9.1.2 – Execução Orçamentária

Foi observado um déficit na execução orçamentária de R\$ 168,88 milhões, resultado da diferença entre a Receita Arrecadada e a Despesa Executada.

No entanto, o deficit orçamentário foi influenciado pela utilização de superavit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior, conforme previsto no art. 43 da Lei Federal n.º 4.320/1964 e no inciso I do art. 112 da Lei n.º 207/1980, no valor de R\$ 329,10 milhões.

Logo, excluindo-se do cálculo as despesas executadas com os recursos do superavit financeiro apurado no exercício de 2017 (R\$ 329,10 milhões), o resultado orçamentário seria superavitário em R\$ 160,22 milhões, conforme demonstrado no quadro de fls. 780.

Por outro lado, cabe ressaltar que a CGM apurou despesas incorridas e não inscritas em Restos a Pagar referentes aos exercícios de 2016 a 2018, no montante de R\$ 1,39 bilhão, que consta evidenciado no Balanço Patrimonial da Administração Direta. Na Administração Indireta, considerando o RAG n.º 10/2017, o RAG n.º 16/2017 e os registros contábeis efetuados pelas Entidades, constata-se um montante de R\$ 274 milhões referentes a despesas também não executadas orçamentariamente, abrangendo o mesmo período.

Sendo assim, o Município possuía, em 31/12/2018, Passivos reconhecidos no Balanço Patrimonial na ordem de R\$ 1,67 bilhão, relativos a despesas incorridas e não executadas orçamentariamente referentes aos exercícios de 2016 a 2018.

9.2 - METAS FISCAIS

9.2.1 – Resultado Primário

A meta de Resultado Primário fixada na LDO e atualizada pela LOA para o exercício de 2018 foi de R\$ 417 milhões 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 2018, apurou-se um superavit primário de R\$ 112 milhões, resultando em uma variação favorável em relação à meta de R\$ 529 milhões.

Apesar de as receitas primárias ficarem 6,66% abaixo da meta fixada, as despesas primárias apresentaram redução de 8,41%, resultando, dessa forma, no superávit primário apurado no exercício, conforme Tabela abaixo.

	R\$ mil			
	LOA 2018	REALIZADO 2018	DIFERENÇA	Variação %
Receitas Primárias	28.303.226	26.417.588	(1.885.639)	-6,66%
(-) Despesas Primárias	28.720.328	26.305.973	(2.414.355)	-8,41%
Resultado Primário	(417.102)	111.615	528.717	126,76%

Fonte: LOA 2018 e RREO 2018

Em relação às receitas primárias correntes, a CAD observa que as maiores frustrações ocorreram nas receitas tributárias (R\$ 1,69 bilhão), em especial no ISS, que se distanciou da meta em R\$ 1,04 bilhão, e nas receitas de contribuições (R\$ 319 milhões). Houve superação da meta em R\$ 353 milhões nas transferências correntes, em especial nos royalties do petróleo (R\$ 209 milhões) e nas transferências do FUNDEB (R\$ 196 milhões).

No tocante às despesas primárias, as economias mais significativas em relação à meta se deram nas Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 1,04 bilhão) e nas Despesas de Capital - Investimentos (R\$ 1,10 bilhão).

9.2.2 – Resultado Nominal

O Resultado Nominal fixado no Anexo de Metas Fiscais previa um aumento do endividamento na ordem de R\$ 1,04 bilhão. Ao final do exercício, apurou-se um acréscimo da dívida fiscal líquida de R\$ 1,05 bilhão, indicando um leve deslocamento de 0,38% em relação à meta fixada.

9.3 - INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA

De acordo com os dados publicados e considerando os recursos vinculados e não vinculados, o relatório evidencia que, após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados, no montante de R\$ 690 milhões, o Poder Executivo apresentava insuficiência financeira na ordem de **R\$ 1,13 bilhão**.

Cabe ressaltar que o Município possuía, em 31/12/2018, Passivos reconhecidos no Balanço Patrimonial na ordem de **R\$ 1,67 bilhão** relativos a despesas incorridas e não executadas orçamentariamente referentes aos exercícios de 2016 a 2018. O impacto de tais despesas incorridas e não inscritas referentes a serviços prestados e/ou materiais entregues, que se encontram, inclusive, contabilizadas no Balanço Patrimonial, resulta em uma **insuficiência das disponibilidades financeiras** do Município para cumprimento de suas obrigações existentes ao final do exercício no montante de **R\$ 2,80 bilhões**.

Tal cenário se revela extremamente preocupante e projeta um quadro que requer da administração municipal a adoção de esforços fiscais severos para os próximos exercícios, uma vez que, não obstante o superávit orçamentário de R\$ 160 milhões, a insuficiência financeira apurada ao final do exercício de 2018 (R\$ 2,80 bilhões) é cerca de R\$ 800 milhões maior que a apurada em 2017 (R\$ 1,60 bilhão), e corresponde a mais de 9% da dotação do Município para o exercício de 2019 (R\$ 30,63 bilhões).

Importante ressaltar que quaisquer medidas de controle e gestão fiscal que busquem evitar a ocorrência de déficits orçamentários não terão efeitos positivos sobre a situação financeira do Município caso não cesse a prática de execução de despesas sem a devida cobertura orçamentária, despesas essas que, mais cedo ou mais tarde, seja por decisão da administração, seja por força de demandas judiciais, deverão ser suportadas pelo erário.

Conforme informações prestadas pelos próprios gestores à CGM, somente nos dois primeiros exercícios sob responsabilidade do atual mandatário, o volume de despesas incorridas e não executadas orçamentariamente pelos órgãos da administração direta alcançou o montante de **R\$ 933 milhões** (vide tabela apresentada no subitem 8.3) indicando que a gestão de tais órgãos da administração não observou as limitações impostas pelos créditos orçamentários de que dispunham.

Ainda que se possa argumentar que, em última análise, a responsabilidade pela ocorrência de tais despesas sem a devida cobertura orçamentária e o flagrante desrespeito à norma expressa no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964 possa ser atribuída aos respectivos gestores, não restam dúvidas de que a responsabilidade pela saúde financeira do ente, em especial pelo cumprimento do disposto no art. 42 da LRF, cabe, no caso do Município do Rio de Janeiro, diretamente ao Titular do Poder Executivo.

A concretização do cumprimento de tal dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal ocorrerá caso, no último exercício do mandato do Titular do Poder, o ente possua disponibilidades financeiras suficientes para a satisfação da integralidade de suas obrigações de despesa contraídas, tanto as regularmente inscritas em Restos a Pagar quanto as que não tenham passado pela execução orçamentária. Importante destacar que, não obstante o dispositivo trate especificamente dos dois últimos quadrimestres do mandato, o seu cumprimento necessariamente depende de um equilíbrio entre receitas e obrigações durante todo o período, que não se verificou nos exercícios de 2017 e 2018.

Nesse contexto, entende-se que cabe a esta Corte alertar ao Chefe do Poder Executivo quanto ao risco de descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do seu mandato, em especial no que se refere à ocorrência de despesas sem a devida execução orçamentária que resultem em insuficiência financeira para o pagamento das obrigações, bem como quanto à necessidade de que sejam adotadas medidas preventivas junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Órgãos da Administração Indireta) visando a adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis.

10 - INFORMAÇÕES PRESTADAS PELAS IGEs

A análise das Contas do Prefeito é um trabalho que esta Corte de Contas realiza desde o início do exercício sob exame, envolvendo um conjunto de ações que inclui a realização de fiscalizações por meio de auditorias, inspeções e visitas técnicas nas jurisdicionadas, não se limitando apenas ao exame do Processo de Prestação de Contas recebido, pois contempla, ainda, todos os fatos apurados e as decisões emitidas no decorrer do exercício que tenham impacto sobre a gestão.

Com base nesse entendimento, a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD, além do resultado de seu próprio trabalho, considera todo o exame realizado pela Secretaria Geral de Controle Externo, por intermédio de suas Inspetorias Gerais.

As respostas foram encaminhadas pelas inspetorias, cabendo destaque para os seguintes apontamentos.

10.1 - QUANTO ÀS AUDITORIAS DE CONFORMIDADE

10.1.1 - Auditoria na Subsecretaria de Engenharia e Conservação – SUBEC da SECONSERMA - Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente) – realizada entre junho e agosto de 2018 – Processo nº 40/1779/2018

A 2ª IGE informou que verificou que há falta de comunicação à SUBEC acerca da aceitação provisória dos contratos pelos demais órgãos da Prefeitura.

Constatou-se, ainda, que inexistente controle, na SUBEC, acerca das obras dos demais órgãos com prazo de garantia em curso. Tais situações acarretam consequências financeiras e orçamentárias impostas à Coordenadoria Geral de Conservação CGC/SUBEC pelos demais órgãos e Secretarias, visto que estes podem executar obras e serviços que resultam em conservação ou manutenção futura pela CGC/SUBEC.

Nesse sentido, vale destacar que, no referido processo de auditoria, o Plenário desta Corte de Contas aprovou, nos termos do Voto nº 16 - proferido em 29/03/2019, recomendações à Controladoria-Geral do Município, e determinação à SUBEC/SECONSERMA para que registre e acompanhe os prazos de garantia decorrentes das aceitações contratuais de obras e serviços de engenharia, a ela comunicadas pelos demais Órgãos/Secretarias.

10.1.2 - Auditoria na SMS (Secretaria Municipal de Saúde) – realizada entre maio e junho de 2018 – Processo nº 040/100191/2018

A 4ª IGE informou que a auditoria objeto do processo em epígrafe revelou que:

- I. o gerenciamento das licitações na SMS enfrenta importantes limitações técnicas, estruturais, administrativas e operacionais, contribuindo para ocorrência abusiva de contratações emergenciais, o que desvirtua o preceito estabelecido no inciso IV, do art. 24, da Lei n.º 8.666/1993, e contraria o princípio constitucional da eficiência;
- II. foi apurado que os problemas sistêmicos no Órgão, que propiciam processos licitatórios morosos e ineficientes, são decorrentes de fatores como: carência de setores competentes para elaboração do projeto básico dos diversos serviços, insuficiência qualitativa e quantitativa de recursos humanos e de falta de capacitação continuada dos profissionais que atuam na área de licitações e contratos;
- III. constatou-se que a conjugação desses fatores contribui para que os termos de referência dos diversos serviços continuados no âmbito dos processos licitatórios conduzidos pela SMS apresentem frequentes inconsistências, de ordem técnica, jurídica e econômica, que impactam no regular andamento dos certames, pois ensejam diversos questionamentos tanto na fase interna quanto na etapa externa, ocasionando a publicação de notas de esclarecimento, erratas, interposição de impugnações ao edital e representações perante este Tribunal de Contas;
- IV. entre essas deficiências atreladas aos projetos básicos, foi ressaltada a inexistência de estudos técnicos preliminares que não possibilitam a adequada avaliação técnica e econômica dos serviços licitados, sobretudo, nos casos em que os objetos têm potencial natureza divisível, o que não favorece o caráter competitivo dos certames e a busca das propostas mais favoráveis à Administração;
- V. foi consignado ainda que os métodos de trabalho adotados pelo Órgão para formação dos preços orçados nos certames e nas contratações diretas são inadequados, tendo em vista as

fragilidades apontadas, a saber:

- Predomínio de valores orçados definidos a partir da pesquisa de preços com fornecedores em detrimento de outras fontes;
- Não utilização das planilhas de custos como instrumento de aceitação e validação dos preços nos serviços continuados;
- Projetos básicos com especificações incompletas e sem padronização com serviços similares licitados por outros entes da federação; e
- Reajuste contratual bianual e ausência de repactuação dos valores contratados envolvendo mão de obra preponderante.

VI. Em relação ao regime de bianual reajuste contratual vigente, regulamentado pelo Decreto n.º 43.612, de 06/09/2017 e, à falta de repactuação dos valores dos serviços com mão de obra preponderante pelo Município, a auditoria asseverou que:

- são atos que contrariam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, cujo instituto é tutelado pelo inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal;
- propiciam propostas potencialmente antieconômicas, pois, para compensar esse período de 24 meses sem qualquer repactuação ou reajuste, as empresas licitantes são orientadas a projetar nos seus custos as variações inflacionárias e os reajustes futuros decorrentes dos dissídios das categorias; e
- acarretam contratações emergenciais na medida em que são negados pela SMS os pedidos de repactuação dos valores pelas empresas prestadoras que mantém contratos precedidos de pregões.

As informações trazidas pela 4ª. IGE guardam relação com o teor da Determinação 3.3 do Parecer Prévio de 2017, razão pela qual sugere-se sua reiteração.

10.1.3 - Auditoria na SMTR (Secretaria Municipal de Transportes) – realizada em setembro de 2018 – Processo nº 040/100506/2018

A 6ª. IGE informou que na auditoria que teve como um dos objetos a verificação da execução dos contratos de concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO), foi constatado o não atendimento da Determinação 3.10, no que se refere a completa circulação da frota de ônibus com ar condicionado.

10.2 – AUDITORIAS OPERACIONAIS / PROGRAMA DE VISITAS

10.2.1 – Monitoramento de Auditoria Operacional – realizado entre julho e novembro de 2018 - Processos nº 40/1968/2017 e nº 40/2265/2018 (diagnóstico de Obras Suspensas e Paralisadas)

A 2ª IGE informou que, em cumprimento às Deliberações deste Tribunal, foi realizada em 2017 uma auditoria operacional (TCM 40/1968/2017) para efetuar o levantamento, o cadastramento e o diagnóstico das Obras e Serviços de Engenharia que não tiveram a sua conclusão nos Órgãos do Município vinculados à sua atuação de controle.

No ano de 2018, foi realizada auditoria (TCMRJ 40/2265/2018) para o monitoramento da referida auditoria operacional, levantando-se a quantidade de contratos celebrados pelos Órgãos Jurisdicionados a partir de Janeiro/2014 até Julho/2018, seus status atuais, e um comparativo da quantidade de obras suspensas em relação à quantidade de contratos de Obras e Serviços de Engenharia avançados, destacando-se o percentual de obras concluídas no período.

Foram celebrados 604 contratos no referido período, totalizando um valor de R\$ 10,96 bilhões dos quais 65 contratos encontram-se com status suspenso, equivalentes a R\$ 3,45 bilhões, aproximadamente 32% em valor do total inicial contratado.

O índice de eficiência de entrega pode ser obtido mediante o valor total dos contratos com status “encerrados” e “aceitação provisória” sobre o valor total contratado, representando, nesta análise, 39%, índice considerado baixo se comparado ao valor total já desembolsado (pago) de R\$ 8,38 bilhões que corresponde a 77% do valor total contratado (R\$ 10,96 bilhões).

No concernente à análise do estoque atual de obras e serviços de engenharia suspensas, foi realizado um comparativo da situação encontrada em 2017 com a encontrada em 2018, no âmbito de todos os Órgãos Jurisdicionados vinculados à referida Inspetoria.

Neste comparativo, verificou-se que dos 131 contratos suspensos apresentados na auditoria realizada em 2017, que representavam um montante contratado de R\$ 6,07 bilhões, dos quais R\$ 4,02 bilhões já tinham sido medidos (pagos). 65 contratos, como já mencionado, permaneciam suspensos em 2018, representando um montante de R\$ 3,45 bilhões contratados e R\$ 2,30 bilhões já medidos (pagos). Ou seja, a relatividade do valor aplicado, imobilizado em obras descontinuadas, remete a reiteração à Administração da possibilidade de prejuízo potencial em caso de não retomada destas obras e serviços de engenharia, além de outros prejuízos financeiros, relativos à deterioração dos serviços/materiais empregados e impactos sociais pela não conclusão da política pública.

Verifica-se que houve uma redução da quantidade de obras e serviços de engenharia suspensos, bem como no valor aplicado às mesmas, entretanto, ainda permanece uma quantidade significativa de obras paralisadas no Município, requerendo atenção por parte dos gestores públicos e o monitoramento por parte deste Tribunal, bem como da Sociedade.

Se levada em consideração a perspectiva quantitativa de contratos, percebe-se, em 2018, uma relativa melhora nos índices, ou seja, o índice de contratos suspensos equivale a 11% do total de contratos do período (65 contratos suspensos/604 contratos do período) e o índice de eficiência de entrega equivale a 58% (350 contratos resultantes do somatório dos encerrados com os de aceitação provisória/604 contratos do período).

10.2.2 – Programa de Visitas Técnicas às Escolas

A 3ª IGE apresentou informações indicando que, na comparação efetuada com o exercício de 2017, houve, em 2018, aumento do percentual de escolas visitadas com tempos sem aula em função de alguma disciplina que compõe a grade, posto que em 2017 o percentual de escolas com tempo sem aula era de 43,58%, e em 2018 o percentual alcançou 48,71%.

Por outro lado, embora o percentual de escolas com tempo sem aula tenha aumentado, a quantidade de tempos sem aula por semana teve uma redução, visto que em 2017 tínhamos 1.576 (mil quinhentos e setenta e seis)

tempos sem aula por semana contra 1.449 (mil quatrocentos e quarenta e nove) em 2018.

Quanto à Infraestrutura das unidades da rede de ensino, a Inspeção informa que houve um acréscimo no percentual de escolas consideradas precárias, de 58% em 2017 para 73% em 2018.

As informações trazidas pela 3ª. IGE guardam relação com o teor da Recomendação 4.1 do Parecer Prévio do exercício de 2017, razão pela qual se sugere sua reiteração.

10.3 - METAS E INDICADORES DO PPA 2018-2021

O Plano Plurianual para o quadriênio de 2018/2021 foi aprovado pela Lei n.º 6.317 de 16/01/2018, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 254 da Lei Orgânica do Município.

Em atendimento ao disposto no art. 5º do mencionado diploma legal, foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal o Relatório de acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual (fls. 509-614), referente ao exercício de 2018, cujos dados e análises procedidas pelas respectivas Inspeções constam no Apêndice deste relatório.

11 – AVALIAÇÃO DAS DEFICIÊNCIAS APONTADAS NOS EXERCÍCIOS ANTERIORES

Esta Corte emitiu Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas relativas ao exercício de 2017 (Processo n.º 40/001.255/2018), de responsabilidade do Exmo. Sr. Prefeito Marcelo Bezerra Crivella, com ressalvas, alertas, determinações e recomendações.

A CAD, no sentido de avaliar o empenho da Administração em sanar as deficiências reveladas no exame das contas em exercícios anteriores, constatou que apenas 4 determinações e 5 recomendações foram integralmente atendidas, sendo que 3 determinações foram atendidas parcialmente.

12 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cumprindo o disposto no inciso I, do § 4º, do art. 1º, da Deliberação nº 242 de 27/06/2017, a CAD efetuou a análise preliminar das Contas de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 2018, para subsidiar a apreciação e a emissão de Parecer Prévio por esta Corte de Contas.

No que tange ao cumprimento dos **limites constitucionais e legais** abordados na presente análise, constatou-se:

- Os créditos adicionais abertos no exercício para fins de transposição, remanejamento ou transferências de recursos corresponderam a **7,87%** do total da despesa fixada, cumprindo o limite máximo de **30%** estabelecido no art. 8º da Lei n.º 6.318/2018 (LOA 2018), conforme subitem 2.2;
- O Município concedeu, como Incentivo Fiscal a Projetos Culturais, o montante correspondente a **0,92%** das receitas arrecadadas de ISS no exercício de 2016, não cumprindo, portanto, o limite mínimo de 1% previsto no art. 14 da Lei n.º 6.318/2018 (LOA 2018), conforme subitem 2.5.4;
- Conforme descrito no subitem 2.6.1.1.2, a Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo, **R\$ 11 bilhões**, correspondeu a **51,89%** da Receita Corrente Líquida apurada no período, atendendo, portanto, ao limite máximo de **54%** estabelecido no art. 20, inciso III, alínea b da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, ultrapassou o limite prudencial de **51,30%**, previsto no parágrafo único do art. 22 da referida Lei.
- O Município aplicou, em Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes, o montante de **R\$ 24 milhões**, correspondente a **10,77%** do valor arrecadado das multas de trânsito (**R\$ 226 milhões**), não cumprindo, portanto, o limite mínimo de **15%** estabelecido na Lei Municipal n.º 4.644/2007, conforme subitem 2.9.1.1.
- As despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das Parcerias Público-Privadas (PPP) já contratadas pelo Município não excederam ao limite de **5%** da Receita Corrente Líquida

estabelecido no art. 28 da Lei n.º 11.079/2004, conforme subitem 2.11;

- As despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE corresponderam a **26,58%** das receitas provenientes de impostos e de transferências constitucionais e legais, atendendo assim ao limite mínimo de **25%** estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, conforme subitem 3.1.6;
- As despesas com remuneração dos profissionais do magistério corresponderam a **73,82%** dos recursos recebidos do FUNDEB, cumprindo, portanto, o mínimo de **60%** previsto no art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, com redação incluída pela Emenda Constitucional n.º 53/2006, e no art. 22 da Lei n.º 11.494/2007, conforme subitem 3.2.4;
- As despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS corresponderam a **23,11%** das receitas provenientes de impostos e de transferências constitucionais e legais, atendendo, desta forma, ao limite mínimo de **15%** estabelecido pela Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro 2012, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, conforme subitem 4.1;
- As receitas de operações de crédito, **R\$ 1,02 bilhão**, foram inferiores às despesas de capital, **1,62 bilhão**, atendendo ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988, conforme subitem 8.5;
- As receitas provenientes das operações de crédito sujeitas a limite, **R\$ 1,01 bilhão**, corresponderam a **4,75%** da Receita Corrente Líquida, **R\$ 21,20 bilhões**, abaixo, portanto, do limite de **16%** estabelecido pelo art. 7.º da Resolução n.º 43/2001 do Senado, conforme subitem 8.6;
- O montante da Dívida Consolidada Líquida, **R\$ 15,39 bilhões**, correspondeu a **72,58%** da Receita Corrente Líquida apurada no exercício, cumprindo o limite de **120%** estabelecido no inciso II do art. 3.º da Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal, conforme subitem 8.8; e

- A média de comprometimento com o serviço da dívida para o período 2018/2027 atingiu a proporção de **8,67%** da Receita Corrente Líquida, inferior, portanto, ao limite máximo de **11,50%**, estabelecido no inciso II do art. 7.º da Resolução do Senado n.º 43/2001, conforme subitem 8.9.

12.1 - CENÁRIO ORÇAMENTÁRIO E FISCAL

Conforme descrito no subitem 2.3, o Município apresentou deficit orçamentário na ordem de R\$ 169 milhões. Considerando-se apenas as despesas executadas à conta de recursos com previsão de arrecadação em 2018 (excluindo-se, portanto, aquelas financiadas com superavit financeiro de exercícios anteriores), em confronto com o montante efetivamente arrecadado, apura-se um superavit de R\$ 160 milhões.

Conforme descrito no subitem 9.4, o Município apresentou insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 2,80 bilhões. Vale ressaltar que tal insuficiência considera despesas incorridas e não executadas orçamentariamente, entre 2016 e 2018, no montante de R\$ 1,67 bilhão, conforme apurado pela CGM, através do RAG n.º 016/2017 e mediante as informações prestadas pelos gestores ao final do exercício de 2018.

12.2 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando que o Município cumpriu, no exercício objeto da presente Prestação de Contas, os limites constitucionais e a maioria dos limites legais, bem como que o descumprimento dos limites legais relacionados à aplicação de recursos em Incentivo Fiscal a Projetos Culturais e em Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes poderá ser sanado com a implementação das recomendações propostas no subitem 12.3.3, a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD propõe **a emissão de Parecer Prévio pela aprovação da presente Prestação de Contas, ressaltando a existência de insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 2,80 bilhões.**

Sugere que sejam emitidos os seguintes **Alertas**:

A1 – O cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, constatado nos exercícios de 2017 e 2018, poderá resultar no descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do atual mandato, razão pela qual merece especial atenção do chefe do Poder Executivo a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária, indicando a necessidade de que sejam adotadas medidas estruturantes e preventivas junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis (**subitem 9.4**).

A2 – Em função da extinção do FUNDEB, prevista para 2020, o Município do Rio de Janeiro deixará de arrecadar em torno de R\$ 2 bilhões por ano em valores atuais, impactando significativamente os recursos aplicados na rede municipal de ensino, bem como afetando o cumprimento de limites legais vinculados ao comportamento da Receita Corrente Líquida (**subitem 3.2.6**).

A3 - O não atendimento dos prazos-limites para a efetivação do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), instituído pela Portaria STN n.º 548/2015, poderá impedir, até que a situação seja regularizada, que o Município receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, conforme previsto no § 2º do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (**subitem 1.6**).

A4 – A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo superou, em 2018, o limite prudencial estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se aplicando, desta forma, as vedações contidas no parágrafo único do mesmo dispositivo (**subitem 2.6.1.1.2**).

A5 - Os valores repassados pelo Tesouro ao FUNPREVI, a título de antecipação de royalties, não poderão ser deduzidos da Despesa com Pessoal do Poder Executivo para fins de apuração do limite previsto na alínea b, inciso III do art. 20 da LRF (**subitem 2.6.1.1.2**).

A6 – De acordo com o disposto na Portaria STN n.º 233, de 15/04/2019, a partir do exercício de 2021, as despesas com mão de obra decorrente de contrato de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos

serão consideradas Despesas com Pessoal dos entes contratantes para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF (subitem 2.6.1.1.3).

A CAD sugere, ainda, às fls. 815-819, as seguintes **Determinações**:

D1 - Que a SMF adote providências no sentido de que todas as renúncias concedidas sejam cadastradas nos sistemas de controle com a devida fundamentação legal (subitens 2.5.2 e 11-D2).

D2 – Que a Controladoria Geral do Município, para fins de elaboração do anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal, considere a dedução das despesas do FUNPREVI custeadas com recursos transferidos pelo Tesouro Municipal a título de royalties do petróleo até o limite da efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município (subitem 2.6.1.1.2).

D3 - Que a CGM, para fins de elaboração do Anexo 8 do RREO, considere apenas as despesas efetivamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não computando despesas como aquelas descritas nos subitens 3.1.1 a 3.1.5.

D4 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda efetue o repasse automático dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Secretaria Municipal de Educação, conforme disposto no art. 69, § 5º da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (subitem 3.1.7).

D5 - Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal no 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996 (subitens 3.2.3 e 11-D14).

D6 – Que a CGM, para fins de elaboração do anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, somente considere como receitas do FUNPREVI os valores transferidos pelo Tesouro Municipal a título de royalties do petróleo até o limite da efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município. Os repasses que ultrapassem tal parâmetro devem ser evidenciados na linha Recursos para Cobertura de Deficit Financeiro (subitem 5.3).

D7 – Que os valores repassados ao FUNPREVI pela Secretaria Municipal de Fazenda, a título de royalties do petróleo, que excedam a

efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município, sejam efetuados apenas através de transferência financeira, sem execução orçamentária, a fim de que sejam caracterizados como aporte para cobertura de deficit financeiro, e não como receita previdenciária (subitem 5.3).

D8 – Que a PGM e a SMF, não obstante, eventuais desequilíbrios orçamentários e financeiros do Município, cumpram o disposto no § 5º da art. 100 da Constituição Federal, no que se refere ao pagamento dos precatórios extraídos até 1º de julho do exercício anterior (subitem 8.10.4).

D9 - Que os procedimentos licitatórios sejam planejados e executados com a devida antecedência, de maneira a evitar a ocorrência de sucessivas contratações emergenciais (subitens 10.1 e 11-D3).

D10 - Que seja efetivada a climatização de toda frota operada pelo Sistema de Transporte Público por Ônibus (subitens 10.1 e 11-D10).

D11 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda, na pessoa do seu titular, sob pena de responsabilidade, proceda, de imediato, ao lançamento tributário das obrigações não quitadas por empresas concessionárias, no que concerne à exploração de publicidade em áreas públicas, notadamente no mobiliário urbano, bem como por empresas que operam publicidade da denominada mídia externa, devendo a Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização proceder à rigorosa fiscalização em publicidade não licenciada (subitem 11-D4).

D12 – Que se promova maior fiscalização em contratos e convênios com Organizações Sociais e Organizações não Governamentais, especialmente relativas à Saúde, Assistência Social, Educação e Esporte e Lazer (subitem 11-D11).

D13 - Que, por meio do Portal Rio Transparente, sejam disponibilizados integralmente à população carioca os dados contidos no Painel de Gestão OS Info, garantindo, também, que todas as Organizações Sociais contratadas pela Cidade do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Municipal n.º 5.026/2009, independentemente da área de atuação, utilizem o Painel de Gestão OS Info como o meio preferencial de prestação de contas (subitem 11-D16).

Por fim, a CAD sugere algumas **Recomendações**:

R1 - Que a CGM envie esforços no sentido de aprimorar o acompanhamento das obrigações do Município, ainda que decorrentes de despesas que não passaram pela execução orçamentária, para fins de reconhecimento e evidenciação patrimonial, observando o Regime de Competência exigido pelo art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitens 1.6 e 11-R11).

R2 - Que o Poder Executivo envie esforços para o cumprimento do disposto na Lei n.º 5.553/2013, no que se refere à concessão do incentivo fiscal do ISS para projetos culturais (subitem 2.5.4).

R3 – Que o Poder Executivo envie esforços para o cumprimento do disposto na Lei n.º 4.644/2007, no que se refere à aplicação da arrecadação com multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes. (Subitem 2.9.1).

R4 - Que, considerando os recorrentes deficits atuariais expressivos, seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal tenha que comprometer quantias cada vez mais vultosas para garantir o pagamento dos compromissos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no §1º do art. 2º da Lei n.º 9.717/1998 (subitens 5.9 e 11R16).

R5 – Que a CGM apure junto à SMF a composição detalhada dos valores registrados a título de Créditos Tributários a Receber (Ativo Circulante) ao final de 2018, em função da informação prestada no processo n.º 13/000.037/2019, efetuando, se for o caso, os ajustes necessários (subitem 6.1.1).

R6 - Que a Procuradoria Geral do Município e a Controladoria-Geral do Município, juntamente com a Empresa Municipal de Informática S.A., promovam a integração entre os seus sistemas, de forma a possibilitar a contabilização e a análise das informações, de forma automática e em tempo real, por transmissão de dados via sistemas (subitens 7.2 e 11-R4).

R7 - Que a Procuradoria Geral do Município, em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio, da Secretaria Municipal de Fazenda, proceda aos ajustes no Sistema da Dívida Ativa, especialmente na base cadastral do

IPTU, a fim de que todas as Certidões de Dívida Ativa, que tenham como sujeito passivo Órgãos e Entidades integrantes da Administração Direta ou Indireta, possam ser identificadas, e seu montante informado à Controladoria-Geral do Município, a fim de que não constem do Balanço Consolidado (subitens 7.4 e 11-R5).

R8 - Que a Procuradoria Geral do Município, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adote medidas visando ao maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e à 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 (subitens 7.6.3 e 11-R6).

R9 – Que a CGM, quando do registro de provisões relacionadas a demandas judiciais movidas contra o Município, adote, para fins de apuração dos valores, critérios que resultem em evidenciação fidedigna, considerando as informações prestadas pela PGM (subitem 8.1).

R10 – Que se envide esforços para solucionar a carência de professores, bem como as questões relativas à infraestrutura das escolas (subitens 10.1 e 11-R1).

R11 - Que sejam estabelecidos 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, bem como pela Deliberação TCMRJ n.º 235/2017 (subitem 11-R2).

Prosseguindo, visando ao aprimoramento do escopo de análise para emissão do Parecer Prévio relativo às Contas de Governo, solicitei ao Corpo Técnico da SGCE para serem considerados aspectos operacionais da gestão municipal, a fim de que sejam avaliadas a eficácia, a eficiência e a efetividade no cumprimento dos programas de governo.

A iniciativa tem o intuito que o exame desta Corte abarque a análise da entrega de bens e serviços pelo Município à sociedade, verificando aspectos da gestão pública relacionados à otimização na aplicação dos recursos disponíveis e à qualidade dos produtos oferecidos, a partir da averiguação do cumprimento das metas legalmente estabelecidas.

Em face da inovação proposta, a Secretaria Geral de Controle Externo agregou ao exame do Relatório da CAD a apreciação das informações contidas no Relatório de Acompanhamento e Avaliação do Plano Plurianual – PPA, elaborado pelo Executivo Municipal, parte integrante dos presentes autos, às fls. 509-614.

Deste modo, observa-se no tópico Apêndice do Relatório da CAD, às fls. às fls. 820-886, que foi levada a efeito uma análise de confronto entre as metas dos Programas previstos no Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício de 2018 com aquelas metas efetivamente alcançada e os procedimentos de finalização efetuados por esta Corte.

Em análise, contata-se que o Relatório encaminhado pelo Poder Executivo abrange 8 áreas de Resultado cada área contemplando um quantitativo de Programas específicos que por sua vez, também contemplam quantitativo de ações (produtos) para o desenvolvimento desse Programa.

A Área de Resultado 01 está relacionada ao **Capital Humano na Formação do Carioca**, contemplando 16 Programas sob a responsabilidade da SME e Multirio.

No Programa de Responsabilidade da MULTIRIO - **Mídia Escola e Sociedade** - somente 2 das 7 ações anunciadas alcançaram a meta prevista e uma delas chegou a 99,73% do previsto. Outras 3 metas sequer foram executadas.

Na área sob a responsabilidade da SME, o exame dos programas levou em consideração apenas os mais relevantes do ponto de vista de alcance e impacto aos alunos, professores e demais profissionais da educação. Assim, apenas 15 das 36 ações previstas alcançaram a meta, correspondendo a 41,7% do total. Das demais 21 ações (produtos), apenas 4 alcançaram mais de 90% da meta.

O tamanho da rede de ensino da cidade do Rio Janeiro pode ser dimensionado quando se observa os seguintes produtos:

- 1550 unidades escolares, de um total de 1571, foram atendidas na ação denominada **manutenção e revitalização das unidades escolares da rede de ensino**, o que perfaz 98,66% da meta prevista;

- 213.072.933 refeições servidas aos alunos da rede pública municipal (85,71% da meta); e

- 502.309 alunos do ensino fundamental receberam material didático (98,24% da meta prevista).

No entanto, outras ações relativas a obras em escolas tiveram o desempenho aquém do esperado. No Relatório Consolidado do Programa Visitas às Escolas, referente ao exercício de 2018, o quantitativo de escolas em condições precárias foi maior do que aquele verificado no exercício de 2017.

No que se refere ao **Sistema Descentralizado de Pagamento – SDP**, instituído para descentralizar recursos financeiros para os órgãos integrantes da Administração Municipal que necessitem de soluções ágeis e rápidas para a realização de suas atividades, foi apurado que para uma determinada ação o produto correspondente alcançou 162,95% do previsto. No entanto, de acordo com o citado Relatório Consolidado do Programa Visitas às Escolas/2018 para as escolas do 6º e do 9º ano, a média repassada no exercício foi a menor desde o início do **Programa Visitas às Escolas**.

Outro indicativo que também apresenta resultado aquém do esperado diz respeito ao **IDEB**, indicador nacional criado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino, apurado a cada 2 anos. As metas estabelecidas pelo **IDEB** são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, tendo como objetivo alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

Segundo demonstra o Relatório de Gestão da Prefeitura, escolas com IDEB abaixo de 3,6 para os anos finais do ensino e 4,0 para os anos iniciais não só apresentam indicadores inferiores ao previsto para 2018 como também são inferiores a meta projetada para a Cidade do Rio de Janeiro para o **IDEB** de 2017, ano em que, segundo o MEC, o Município do Rio de Janeiro também não alcançou a meta projetada tanto para os anos iniciais, como para os anos finais do Ensino Fundamental. De acordo com os Técnicos desta Corte, o não atingimento das metas pode estar relacionado a carência de professores, situação registrada no Relatório Consolidado de Visitas às Escolas/2018, especialmente do 6º ao 9º ano.

Apesar disso, é relevante destacar que, comparados os resultados obtidos desde 2011, é possível verificar um aumento gradativo do indicador a partir de 2013 relativo aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, este último, com significativa evolução a partir de 2015.

Constata-se que a ação relacionada à prevenção de segurança nas escolas, como a ronda da guarda municipal, também ficou aquém da meta desejada. Além disso, o programa **Museu da Escravidão e da Liberdade**, relacionado à gestão do sítio arqueológico do **Cais do Valongo**, não apresentou em 2018 gastos orçamentários, segundo o Relatório de Execução Física e Financeira, indicando que a Prefeitura deve envidar esforços nos exercícios futuros para atingir a meta projetada para este programa.

Por sua vez, para o **Programa Valorização da Rede de Cultura** a Prefeitura empenhou aproximadamente 60 milhões, verba destinada a lonas e arenas culturais, Museu do Amanhã e MAR, além da gestão e expansão de espaços culturais.

No que concerne ao programa **Cultura Cidadã**, para o atendimento de 400.000 alunos, não foi realizada qualquer execução financeira.

A segunda Área de Resultado - **Rio Seguro e Vigilante**, contempla 5 programas, que por sua vez são subdivididos em indicadores e ações. Dos 21 indicadores e ações, apenas 6 atingiram a meta prevista, 14 não atingiram a meta ou sequer foram executados e 1 indicador não chegou a ser medido.

Já o **Programa Segurança Cidadã**, de responsabilidade da Guarda Municipal, foi executado em 2018 com recursos do Fundo Especial de Ordem Pública, no montante de R\$ 19.958.065,63. Segundo constatado pelos Técnicos desta Corte, ao analisar os gastos em 2018, a única ação promovida está relacionada às atividades operacionais da Guarda Municipal.

A terceira Área de Resultado está relacionada à **Saúde Preventiva e Emergência Social**, contemplando 27 programas. Para exame, foram apenas selecionados aqueles que geram impacto aos usuários do SUS.

Importantes indicadores de saúde tiveram desempenho ruim, como a taxa de mortalidade infantil, atingindo 11,50%, quando a meta prevista era de 9%. A taxa de internações sensíveis à atenção primária, atingiu 23,40% e a meta prevista era de 15%, já a taxa de controle glicêmico em diabetes cadastrados, alcançou 26,17%, quando a meta prevista era de 50%.

Em outros indicadores, a SMS atingiu resultados positivos, especialmente, naqueles que se vinculam ao programa **Vigilância em Saúde, Informação e Epidemiológica, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos**.

Os piores resultados estão relacionados a despesas de investimentos para obras de reforma, aquisição de equipamentos para unidades hospitalares e de informática. O exame da execução orçamentária da SMS em 2018 demonstra que as despesas vinculadas a investimentos sofreram remanejamentos e contingenciamento de recursos consideráveis. Nesse sentido, R\$ 127 milhões foram remanejados e R\$ 159 milhões contingenciados. Da dotação inicial de R\$ 367,7 milhões, foram empenhados apenas R\$ 52,6 milhões.

Um dado relevante diz respeito a **Atenção Psicossocial**, com incremento da implantação de Residências Terapêuticas, favorecendo a política de desinstitucionalização psiquiátrica.

A SMASDH - Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos é responsável por 11 programas relacionados a assistência social. Dos 16 indicadores mais relevantes observados, apenas 2 atingiram a meta estabelecida. Considerando que a assistência social tem por público alvo população com grande demanda social, preocupa o fato de não ter conseguido atingir a meta. O indicador referente ao **número de mulheres vítimas de violência acompanhadas nas unidades especializadas da SUBPM** ficou muito aquém do previsto inicialmente.

Outra questão relevante diz respeito ao **Programa Promoção e Inclusão Social das Pessoas com Deficiência e suas Famílias**, de responsabilidade da Subsecretaria da Pessoa com Deficiência CVL/SUBPD. Apenas dois dos sete indicadores atingiram a meta. As 5 metas restantes, relacionadas ao atendimento do público, não foram atingidas.

Com base nos indicadores analisados e no resultado das auditorias, conclui-se que o serviço aos portadores de deficiência no município não tem sido prestado conforme as determinações legais/contratuais estabelecidas, afetando diretamente o atingimento das metas e conseqüentemente a população que necessita dela.

Por sua vez, o programa **Restaurante Popular** serviu 1.636.531 refeições em 2018, ultrapassando a meta prevista em 1.500.000. Para tanto, a Prefeitura despendeu o montante de R\$ 10.074.805,57, concluindo que, na média, o valor da refeição (café da manhã e almoço), no exercício de 2018, foi de R\$ 6,15. Em fevereiro, foi reinaugurado o restaurante de Bonsucesso, que estava fechado desde 2016.

A quarta Área de Resultado está relacionada a **Território Descentralizado, Inclusivo e Conectado**. Consta-se que dos 23 programas contemplados por essa área, 8 foram selecionados para exame. Os programas **Rio Obras Viárias** e **Mais Moradias** realizaram valores superiores à previsão inicial, com seus orçamentos acrescidos ao longo do exercício. Os demais programas realizaram montantes inferiores às previsões inicial e final.

O Programa **Proteção de Encostas e Áreas de Risco Geotécnico** realizou aproximadamente 15% do total previsto para o exercício. O programa **Intervenções de Revitalização e Reestrutura Urbana** realizou 62,37% do total previsto para o exercício, mesmo após redução de cerca de R\$ 40.000.000,00 do orçamento inicial.

Por sua vez, nenhum dos indicadores ligados à execução de obras e serviços de engenharia atingiu a meta prevista. O indicador referente ao número de domicílios inseridos em programas de regularização urbanística obteve 7,10% da previsão inicial, enquanto que o indicador relacionado a taxa de moradias em áreas de alto risco com risco eliminado por obras de contenção atingiu apenas 48% da meta, que previa 100% da redução de moradias em áreas de alto risco.

A área de **Habitação** está inserida nos seguintes programas: **Intervenções de Revitalização e Reestruturação Urbana; Mais Moradias; Territórios Integrados e Centralidades Cariocas**. Do exame realizado, é possível concluir que alguns dos indicadores relacionados a áreas de Habitação atingiram 100% da meta, enquanto outros apenas parcialmente.

Com relação ao programa **Territórios Integrados**, 4 produtos dos seguintes indicadores: **número de domicílios/lotes inseridos em projetos de regularização urbanística e número de favelas beneficiadas por obras de urbanização e infraestrutura** atingiram a meta prevista. São eles: domicílio atendidos, domicílio com melhoria habitacional realizada, comunidade assistida – participação comunitária e relatório elaborado – impacto do PROAP na comunidade.

Quanto à **Proteção de Encostas**, os produtos referentes a **obras de contenção e drenagem executada e o atendimento realizado (ação de vistoria)**, ambos relacionados ao indicador denominado **taxa de moradias em áreas de alto risco com risco eliminado por obras de contenção**,

atingiram 100% da meta prevista. Dois outros produtos não conseguiram realizar a sua meta física programada. Relevante destacar que a ação referente a **estabilização geotécnica** possuía dotação de R\$ 290.962.018,07 para o exercício de 2018 e ao final do período teve o total executado de R\$ 40.688.505,14.

Não foi criado indicador para o acompanhamento do programa **Rio Obras Viário**. Também não ocorreu realização das metas relacionada aos seguintes produtos: **obra de arte especial construída e obra de arte especial recuperada**.

O programa **Trânsito Seguro** apresenta números que revelam estar bastante alta a taxa de homicídio culposo no trânsito, demonstrando a urgência de maiores e melhores investimentos da PCRJ na busca de um efetivo trânsito seguro tanto para motoristas quanto para pedestres. Foi empenhado um total de aproximadamente R\$ 85 milhões neste programa, no exercício de 2018. Deste total, em torno de R\$ 24 milhões foram empenhados com recursos do Fundo Especial de Ordem Pública.

Em relação à prestação de serviços relacionada à educação e segurança no trânsito, a CET-RIO dispõe de projeto que propõe a discussão de questões ligadas à segurança do trânsito, com alunos de idade entre 9 e 12 anos, visando promover os deslocamentos seguros a pé, por bicicleta e a opção pelo uso do transporte público, por meio de apresentações teatrais, atividades de jogos e dinâmicas e oficinas de artes com as crianças. Esta Corte promove o acompanhamento deste serviço, indicando a necessidade de inserção, no respectivo Relatório de Medição, do questionário qualitativo de avaliação do projeto e ao cenário de risco, uma vez que é esse documento que serve de base para a identificação das deficiências do trajeto casa e escola, uma das etapas essenciais do projeto de educação no trânsito.

Nada foi realizado, quer financeira ou fisicamente, com relação ao programa **Incentivo à Mobilidade por Bicicleta**.

A quinta Área de Resultado se refere a **Rio Verde, Limpo e Saudável**. Dos 13 programas contemplados, dois foram escolhidos para exame: **Controle de Enchentes e Expansão do Saneamento**.

Quanto ao **Controle de Enchentes**, o indicador denominado **Intervenção em pontos de drenagem supervisionados** alcançou o índice de 76 unidades de um total previsto de 98, equivalente a 77,55% do esperado. Os seguintes produtos relacionados alcançaram 100% da meta: **material**

desassoreado e rede de drenagem mantida/operada. Para o produto **Intervenção pontual realizada** não foi definida uma meta específica, no entanto, atingiu 215 metros de intervenção. Já o produto **macrodrenagem implantada** alcançou 21,17% da meta prevista.

Quanto ao **Saneamento**, o produto denominado **sistema de esgoto mantido e operado**, relacionado ao indicador **taxa de implantação de novas redes de saneamento**, atingiu 100% da meta prevista. Outros produtos não conseguiram atingir a meta prevista.

Com relação ao programa **Gestão Sustentável dos Resíduos Sólidos**, foi empenhado o montante de R\$ 534.586.548,10. O programa **Águas do Rio** teve execução total de R\$ 4.097.320,52, sendo R\$ 2.672.088,52 em ações de recuperação de margens de corpos hídricos e R\$ 1.425.232,00 em divulgação de boletim de qualidade de água.

No exercício de 2018, o dispêndio total com o programa **Rio Verde, Limpo e Saudável** foi de R\$ 10.494.960,45. Já o

A sexta Área de Resultado **Rio Global, Produtivo, Inovador e de Oportunidade** contempla 8 programas. Foi analisado o programa **Rio de Janeiro a Janeiro**. Dentre os indicadores e produtos, 13 deles atingiram a meta prevista, correspondendo a 59% do total, com destaque para os seguintes produtos: **Réveillon, Carnaval, Concurso de Rei Momo e Rainha do Carnaval, Desfiles da passarela, bailes populares e desfiles de blocos de rua.**

Por outro lado, dos 10 indicadores/produtos que não atingiram a meta, 4 dizem respeito as seguintes ações de marketing: **campanha de marketing realizada, pesquisa mercadológica de turismo realizada, material promocional produzido e ações de relações públicas realizadas.** Outra meta também não atingida diz respeito a **taxa de ocupação das unidades habitacionais dos hotéis da cidade** – previsão de 70,10% e realização de 53,66%, não obstante o atingimento da meta de **tempo médio de permanência do turista na cidade**, com 7,74 dias alcançados, contra 5,75 dias previstos. As demais metas não atingidas dizem respeito a eventos específicos e sinalização turística.

Com base nos indicadores analisados, é possível concluir que, não obstante a realização dos principais eventos do calendário turístico da cidade, não foi atingida a taxa de ocupação hoteleira pretendida em 2018 (inferindo-se que o número de turistas pretendido também não foi atingido). Uma vez

que não foram realizadas as ações de marketing planejadas, bem como outros eventos, é possível concluir que este fato teve potencial impacto na ausência no número de visitantes à cidade.

Em relação ao programa **Inova Rio**, não houve a implantação de nenhuma outra nave do conhecimento, mantendo-se apenas as nove já existentes.

A sétima Área de Resultado diz respeito à **Governança para os Cidadãos**. Dos 18 programas contemplados nessa área, dois foram analisados: **Prefeitura & Você**, de responsabilidade da Secretaria Municipal da Casa Civil - CVL e **Rio Responsável e Transparente**, de responsabilidade da Controladoria Geral do Município – CGM. Nenhum dos 9 indicadores/produtos selecionados atingiram a meta.

Quanto ao primeiro programa – **Prefeitura & Você**, a meta relacionada à **taxa de satisfação de atendimento ao cidadão** atingiu 77% da meta prevista, que era de 81,4%. As outras metas, relacionadas aos produtos e equipamentos não foram avaliadas, pois os mesmos não foram implantados.

Quanto ao segundo programa – **Rio Responsável e Transparente**, formado por 4 indicadores e 1 produto, também não teve nenhuma meta atingida. Embora não tenha atingido a meta, merece destaque o total de 91,75% da meta referente a **taxa de respostas às solicitações de informações públicas** e de 80,41%, referente a meta de **taxa de atendimento às solicitações no prazo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação**.

Um destaque bastante relevante diz respeito a **nota do Município do Rio de Janeiro na escala Brasil Transparente** que foi de 6,77, contra 10.0 estimada. A **Escala Brasil Transparente (EBT)** é uma metodologia para medir a transparência pública e o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação em estados e municípios brasileiros.

A CGM também não implementou nenhum dos 7 **eixos de gestão responsável** previstos para 2018. À CGM foi atribuída a responsabilidade pela formulação e metodologia para implantação e desenvolvimento de atividades sistêmicas de *compliance* e de atividades sistêmica de gestão de riscos e de controles para Administração Municipal, considerando os objetivos da iniciativa “**Rio Responsável e Transparente**”, incluída no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro 2017/2020 e a necessidade de

inclusão de práticas modernas de controle e avaliação de riscos para o aumento da eficácia e da economicidade da Gestão Municipal.

A partir do exame realizado, é possível concluir que, não obstante, ações da CGM no tocante a *compliance*, gestão de riscos e controles, em 2018, tais ações foram insuficientes para o atingimento das metas de implementação de eixos de gestão e de transparência, sendo a última de impacto direto na sociedade, maior beneficiária da disponibilidade das informações que se desejam públicas.

O trabalho de cotejar as metas previstas com as efetivamente alcançadas e os procedimentos de fiscalização realizado pela área técnica desta Corte traduz de forma mais fidedigna e eficiente os aspectos do Relatório de Gestão e Avaliação do PPA considerados mais relevantes sob a ótica do cliente-cidadão, assim, podemos aperfeiçoar os instrumentos da *accountability* no exercício constitucional desta Corte de Contas que é o Controle Externo.

Em seguida, a SGCE - Secretaria Geral de Controle Externo apresenta sua análise, às fls. 887-901vº, inicialmente estabelecendo correlações entre os apontamentos efetivados pela CAD com as informações coligidas pelas IGEs por meio dos processos de fiscalização, tais como análises de conformidade e auditorias, além de representações, denúncias e relatórios fiscais previstos pela LRF examinados por esta Corte.

Posteriormente, complementa sua análise, centrando-a em importantes aspectos operacionais da gestão municipal, a fim de que fossem avaliadas a eficácia, a eficiência e a efetividade no cumprimento dos programas de governo, concluindo-a e corroborando a proposta de encaminhamento apresentada pela CAD, sugere que as **Recomendações R2 e R3** sejam **convertidas** em **Determinações**, tendo em vista tratarem-se de exigências legais.

A Secretaria Geral considera relevantes alguns apontamentos:

- No levantamento efetivado, constata que a distribuição da arrecadação bimestral no período entre 2015 e 2018, prevista para o último bimestre de 2018 (28,4%), foi superestimada, tendo como base a média da arrecadação do período analisado (19,4%).
- Além disso, e consoante a análise a partir do Relatório de Acompanhamento e Avaliação do PPA do exercício de 2018,

cotejada com as ações fiscalizadoras promovidas por esta Corte de Contas, concluiu que muitos indicadores e/ou ações/produtos relacionados aos programas tiveram atingimento insuficiente em relação às metas previstas, ou deixaram de ser executados.

- Embora seja cediço que a insuficiência financeira de recursos é um fator determinante para a consecução e implementação de medidas necessárias para o atingimento das metas, o Poder Executivo, dentro das limitações apontadas, deve procurar priorizar ações suficientes a otimizar a oferta de bens e serviços públicos à sociedade.

Em face do exposto, acrescentam-se as seguintes **Recomendações** à proposta de encaminhamento da CAD:

- Que as estimativas para previsão da receita sejam realizadas de maneira a refletir, com maior fidedignidade, os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, em cumprimento ao art. 12 da LRF, a fim de se evitar o descolamento da meta de arrecadação, tal como o observado no último bimestre de 2018 (vide item 1.14 desta instrução);
- Que a previsão da receita, constante da lei orçamentária anual, seja mensurada de maneira a refletir, com maior confiabilidade, os valores a serem efetivamente arrecadados no referido exercício; e
- Que os órgãos e entidades do Poder Executivo compatibilizem, de maneira mais eficiente, a execução das despesas orçamentárias às ações necessárias ao atingimento das metas previstas, buscando o cumprimento do princípio da eficácia.

Em seguida, a presente recebeu o Parecer Jurídico da Procuradoria Especial, às fls. 902-912, da lavra do ilustre Procurador Chefe Carlos Henrique Amorim Costa, que acompanha a conclusão do Corpo Técnico e manifesta-se pela emissão do Parecer Favorável com Ressalva, Alertas, Determinações e Recomendações.

Avançando, os autos foram encaminhados ao meu gabinete e, de pronto, após analisar as considerações finais apresentadas no relatório da SGCE-CAD, considerei oportuno apresentar proposição, acolhida pelo egrégio Plenário, que requeresse do Chefe do Executivo Municipal informações e esclarecimentos acerca de algumas impropriedades

apontadas, nos termos do § 2º do art. 186, do Regimento Interno desta Corte de Contas, sendo enviado o Ofício nº TCM/GPA/SCP/00201/2019, de 11 de junho de 2019 (Capa de Documentos), garantido, assim, a ampla defesa nos autos ao alcaide municipal, nos seguintes pontos:

I – No **Incentivo à Cultura**, foi observado que o montante investido representou apenas 0,92% das receitas arrecadadas de ISS no montante de R\$ 5.507.490.280,00, no exercício de 2016¹¹, não cumprindo, portanto, o limite mínimo de 1% previsto no art. 14 da Lei n.º 6.318/2018 (LOA 2018, conforme demonstrado pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD no subitem 2.5.4);

II – A CAD identificou que o Município aplicou, em **Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes**, o montante de R\$ 24 milhões, correspondente a 10,77% do valor arrecadado das multas de trânsito (R\$ 226 milhões), não cumprindo, portanto, o limite mínimo de 15% estabelecido na Lei Municipal n.º 4.644/2007, conforme subitem 2.9.1.1;

III – O Município apresentou **insuficiência das disponibilidades financeiras** para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 2,80 bilhões, apontado no subitem 9.4;

IV – Demonstrar o cumprimento do **limite constitucional previsto no artigo 29A**, inciso V, da Constituição Federal; e

V – Encaminhar as cópias das **Atas das Audiências Públicas** que comprovem o cumprimento do previsto no § 4º do artigo 9º da LRF.

Em atendimento ao solicitado, o Secretário Especial da PCRJ, senhor Ailton Cardoso da Silva, encaminhou as respostas através do Ofício SEC/PCRJ nº 419 de 24 de junho de 2019 (Capa de Documentos), apresentando os seguintes esclarecimentos:

✓ Quanto ao não cumprimento do percentual do limite mínimo de 1% a ser aplicado em **Incentivo à Cultura**, a SMC, através do Senhor Eduardo Nascimento de Souza, responsável pela Comissão Carioca de Promoção Cultural, informa, no Memorando C/CCPC nº 111/2019, que “o limite fixado na Lei Orçamentária para este mecanismo de (1%) trata-se de

¹¹ A Lei Orçamentária fixará o montante, que deverá ser no mínimo correspondente a um por cento da receita de ISS no ano anterior do referido tributo (Lei encaminhada em 2017, logo, a receita se refere à 2016), a ser adotado para a concessão do incentivo fiscal de que trata a lei.

expectativa, sendo o seu cumprimento exato sujeito às variáveis da realidade do ano da execução.”;

✓ Em relação ao apontado no item II - **Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes**, a CET-RIO informa que considerando as dificuldades financeiras pelas quais o Município do RJ vem passando, em 07/011/2018, em reunião na Casa Civil, foi solicitado um corte orçamentário, visando o fechamento das contas do exercício de 2018;

✓ Quanto à **Insuficiência Financeira** de R\$ 2,80 bilhões, observada no subitem 9.4 do Relatório da CAD, a SMF informa que pretende lograr êxito no ajuste fiscal nos exercícios de 2019 e 2020 para cobrir R\$ 1,13 bilhões. Quanto à diferença de R\$ 1,67 bilhões, a SMF recomenda a oitiva da Controladoria Geral do Município. No entanto, não recebemos esclarecimentos complementares sobre a questão, apesar do recebimento do Ofício da CGM nº 992/2019;

✓ A SMF encaminhou **demonstrativo** comprovando o Limite Constitucional previsto no art. 29-A; e

✓ Atendendo o item V, a Casa Civil encaminhou **cópias das Atas das Audiências públicas**. Constata-se, de pronto, que o prazo fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu § 4º, art. 9º, não está sendo respeitado pelo Executivo.

É o Relatório.

VOTO

Na qualidade de Relator das Contas do Governo do Município do Rio de Janeiro – exercício de 2018, o que realizei pela 7ª vez nesses 31 anos que tenho no exercício das minhas funções de Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCMRJ, procedi a um minucioso exame do processo com base nas análises precedentes e documentos que integram os autos, com a finalidade de proporcionar à sociedade uma visão fundamentada, adequada e objetiva da gestão dos recursos públicos do Município do Rio de Janeiro.

Inicialmente, quero parabenizar e agradecer ao Corpo Técnico da Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, na figura do seu Secretário Geral Fábio Furtado de Azevedo, que apresentou um trabalho inovador na análise das Contas e que, na minha modesta opinião, deve servir de marco balizador para novas análises da gestão pública. Um trabalho que introduz princípios da *accountability* no seio da análise da gestão, que nos permitirá avaliar indicadores de eficiência, efetividade, eficácia, transparência, responsividade entre outros.

As Contas de Governo, analisada pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, Excelentíssimo Senhor Prefeito Marcelo Bezerra Crivella, apresentam resultados constitucionais e legais que me levam a sugerir aos nobres pares desta Casa a emissão do Parecer Prévio pela aprovação da presente prestação de contas.

Não seria diferente o Parecer, pois ao analisarmos dois dos principais limites constitucionais obrigatórios a serem cumpridos pelo alcaide municipal, como exemplo: saúde e educação, constato uma perfeita observação aos preceitos legais, com aplicações de 23,11% e 26,58%, respectivamente.

Todavia, não somente os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial devem ser observados para apreciarmos a gestão municipal, devemos analisar ainda por dimensões da *accountability*, pois nos permitirá entender a direção administrativa que a Cidade do Rio de Janeiro está seguindo, visando a sustentabilidade da administração pública em prol do cidadão carioca.

Em análise, percebe-se que o volume da receita arrecadada, R\$ 27,67 bilhões em 2018, ainda se encontra bem inferior ao volume arrecadado em 2014, 2015 e 2016, mesmo ressaltando que o montante de recursos que a nossa Cidade recebeu, nos exercícios referidos, muitos foram destinados em prol dos Jogos Olímpicos de 2016. Todavia, a estagnação da arrecadação vem piorando a situação financeira da Cidade, conforme já comentado anteriormente, visto a insuficiência financeira no montante de R\$ 2,80 bilhões, hoje, acumulado no Município.

A CAD apontou que as receitas tributárias com ISS, IPTU e ITBI ficaram R\$ 1,75 bilhão abaixo das estimativas contidas na LOA. Tal resultado, provocado, em parte, por uma crise econômica vivida no país. Todavia, deve-se questionar ao Gestor Público se o mesmo está observando o cumprimento dos indicadores de conformidade e legalidade para se obter uma melhora constante do nível de arrecadação dos tributos de competência do Município.

A queda observada na arrecadação foi amenizada por ações efetivas e diretas de fiscalização em contribuintes sujeitos à tributação, como no caso do ISS, conforme ressaltado às fls. 643. Sendo a retomada do Programa Concilia Rio importante ferramenta administrativa para quitação dos débitos atrasados, gerando quitação ou parcelamento de débitos que importaram em R\$ 292,71 milhões, dos quais R\$ 158,74 milhões foram quitados à vista.

No entanto, a Administração precisa buscar um melhor resultado na cobrança dos seus créditos, por exemplo, de sua Dívida Ativa. A Dívida Ativa líquida totaliza R\$ 27,44 bilhões. Parte dessa dívida, 46,70% corresponde ao ISS e 44,30% ao IPTU. Esses dois tributos representam 91% do saldo da Dívida Ativa. Evidente que cabe à administração fazendária buscar melhores resultados visando aprimorar indicadores de efetividade da dívida, através da modernização constante dos instrumentos de cobrança dos créditos tributários.

Por um lado, se o aumento da arrecadação precisa contar com fatores externos e internos (Ações da administração, situação econômica do país, conjugadas com a responsabilidade do contribuinte, entre outros fatores), por outro lado, nos deparamos com a despesa orçamentária que precisa ser estudada, aperfeiçoada e enfrentada sem assombrações que insistem em padrões desatualizados, improdutivos e ineficazes que, por muitas vezes, entregam produtos que não atendem a necessidade dos nossos cidadãos ou mesmo não entregam.

Assim, devemos analisar algumas despesas que em geral impactam fortemente as finanças públicas como pessoal, educação, saúde, previdência, os encargos da dívida pública, limpeza pública, entre outras.

A preocupação é evidenciada através do quadro de gastos por funções, às fls. 685. O mesmo demonstra como a Administração Pública vem se distanciando da realização das suas principais funções, digo, da educação e saúde, pois constata-se no triênio 2016/2017/2018 queda de recursos nessas principais funções, 5,75% e 6,63%, respectivamente. Em situação inversa, no mesmo período, deparam-se com aumentos de gastos nas funções previdência social e encargos especiais, 13,50% e 71,12%, respectivamente.

A queda de recursos na educação é balizada pelo percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, 26,58%, 1,58% acima do limite mínimo determinado no art. 212, caput, da Constituição Federal. A queda dos recursos investidos em educação vem se tornando preocupante, visto que a obrigatoriedade hoje garantida de forma constitucional não vem assegurando a manutenção da infraestrutura da rede de ensino. A 3ª Inspeção, às fls. 793, detectou um acréscimo no percentual de escolas consideradas precárias, de 58% em 2017 para 73% em 2018.

Além disso, constata-se que o mínimo aplicado não é suficiente para se evitar a constante falta de professores que acarreta o aumento percentual de escolas sem aula, visto que em 2017 tínhamos 43,58% com tempos sem aula e em 2018 o percentual alcançou 48,71%.

O quadro de professores vem se tornando um grande obstáculo para o desenvolvimento educacional na Cidade. Analisando o bem elaborado Boletim Estatístico de Pessoal, de dezembro de 2018, produzido pela SGCE/5ª Inspeção de Controle Externo, constata-se que a segmentação da carreira de Professor I está centrada nos Professores de Educação Física, com 23,4%; Língua Portuguesa, 14,4%; Inglês, 11,4%; Matemática, 10,5%; entre outras com participação inferior a 10% na distribuição.

Assim, deve-se perguntar, qual o impacto na educação quando se observa que o número de professores na Rede Pública Municipal em Educação Física é maior, individualmente, e pouco menor do que o somatório do quantitativo dos Professores de Matemática e Português juntos. Tal distribuição de Professores nos faz indagar se esse quadro permitirá atingirmos resultados educacionais, nas próximas décadas, que atendam os indicadores de eficiência e efetividade na Cidade.

Além dos problemas operacionais e estruturais, ainda temos o problema financeiro também na educação. Assim, necessário se preocupar, refletir e avaliar uma desvinculação do orçamento público, conforme vem sendo debatido pela atual equipe econômica do Governo Federal¹², considerando que hoje se observa uma queda de investimentos na educação, conforme citei acima, podendo tal desvinculação acarretar uma trava educacional de consequências imensuráveis e irreversíveis na qualidade do ensino.

A desvinculação orçamentária ainda poderá afetar o desempenho educacional na Cidade de forma drástica, pois o FUNDEB tem sua extinção prevista para 2020. Caso ocorra efetivamente a sua extinção, a Cidade poderá perder cerca de quase R\$ 2 bilhões, anualmente, de verbas que hoje são aplicadas, exclusivamente, na MDE. Quem responderá por tal prejuízo à educação na Cidade? Só nos resta louvar ao padroeiro da Cidade do Rio de Janeiro, São Sebastião, para livrar a educação das nossas crianças desse mal.

Passando agora para o lado das despesas da área da saúde, necessário primeiro ressaltar que, devido ao crescimento da população no Município e a situação econômica desfavorável, aumentou a demanda por ações e serviços básicos em saúde pública, gerando, em consequência, a necessidade de aporte de mais recursos públicos na área. O orçamento da saúde para o exercício de 2018, atualizado, foi da superior a R\$ 5,70 bilhões

Com base nos demonstrativos contábeis examinados, é possível verificar que no exercício de 2018 o Município do Rio de Janeiro aplicou 23,11%, cumprindo a meta bem acima da determinação constitucional que obriga o gestor a destinar percentual mínimo de 15% da receita arrecadada nas Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS. Mas, apesar do atendimento da meta constitucional, a precária condição da área da saúde carioca faz com que não seja perceptível aos olhos da população todo o investimento realizado, não só devido à enorme demanda como também pela precariedade da área investimentos/obras, resultando em um aumento constante da insatisfação da população com a saúde.

Logo, se não se trata de carência de investimento na área da saúde municipal, as dificuldades podem então ser atribuídas à falta de eficiência e de eficácia do gestor para administrar o gasto público nas ações e serviços públicos de saúde colocados à disposição da população carioca. Com efeito,

¹²<https://www.valor.com.br/brasil/6152619/guedes-diz-ter-pronta-pec-para-desvinculacao-total-do-orcamento>

a gestão da saúde não se revelou nem eficiente, uma vez que não atingiu os resultados esperados utilizando o mínimo de perda de recursos financeiros, como também não se revelou eficaz, porque várias das metas propostas no Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício de 2018 deixaram de ser implementadas ou sequer chegaram a ser executadas.

Essa conclusão é fundamentada no exame técnico levado a efeito a partir das fls. 820 do Relatório produzido pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento - CAD. Do exame realizado em alguns aspectos da Saúde Preventiva e Emergência Social, é possível verificar que 11 programas contemplam 32 indicadores e destes apenas 8 alcançaram a meta inicialmente prevista.

O exame ainda revela que a taxa de mortalidade infantil, de internações sensíveis à atenção primária e de controle glicêmico em diabéticos cadastrados tiveram um desempenho bastante insatisfatório frente a meta inicialmente prevista. Além disso, o Relatório ainda revela que os piores desempenhos estão ligados a despesas de investimentos como obras de reforma/ampliação e equipamentos adquiridos para unidades hospitalares e de informática, uma vez que a despesa vinculada a investimento ou foi remanejada, R\$ 127 milhões, ou contingenciada, R\$ 159 milhões, e empenhados apenas 52,6 milhões da dotação inicial de 367,7 milhões.

Estes dados ratificam a constatação, segundo a qual, em que pese ter aplicado o percentual mínimo exigido constitucionalmente, a gestão da saúde não foi eficiente e nem eficaz. Quer porque não empregou da melhor maneira os recursos disponíveis, isto é, não fez o melhor com menos, quer porque, de modo geral, os resultados obtidos ficaram aquém das metas pretendidas.

Lembro ainda que a saúde do cidadão carioca está também associada a eficiência do trabalho desenvolvido pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana. A COMLURB é a maior empresa de limpeza pública na América Latina. Sua operação pode ser dividida em duas principais frentes: a primeira parte consiste na coleta urbana e transporte até as Estações de Transferência – ETRs, e a segunda metade compreende o transporte dos resíduos de tais estações até o Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos do Município do Rio de Janeiro - CTR Seropédica, onde são tratados.

No entanto, a empresa apresenta resultados financeiros, econômicos e patrimoniais bastante preocupantes. Em 2018, a COMLURB apresentou um

passivo descoberto em valores superiores a R\$ 326 milhões e um prejuízo acima de R\$ 24 milhões, o que nos remete a necessidade premente de uma reavaliação da atuação da nossa COMLURB e suas ações na Cidade, ciente que uma descontinuidade dos serviços da companhia pode comprometer todo serviço de prevenção de saúde na Cidade.

Constato ainda que o Corpo Técnico desta Casa vem apontando, em suas auditorias, a existência de dívidas significativas e vultosas pendências financeiras, as quais vêm se avolumando ao passar do tempo, com a empresa Ciclus Ambiental do Brasil S/A, responsável única pela implantação do CTR e por toda a segunda metade da operação.

Tal situação vem dificultando sobremaneira a manutenção do atendimento ambiental e legal a que estão submetidas a empresa e a Municipalidade, em especial no tocante a capacidade de tratamento do chorume realizado no CTR, que demanda investimentos significativos.

A situação financeira da Companhia é bastante inquietante, na medida em que tem potencial para produzir sérios impactos ambientais e potenciais riscos à saúde pública dos cidadãos cariocas em futuro próximo, caso não seja sanada

Neste contexto, tendo em vista as restrições orçamentárias a que está submetida, mister se faz que a empresa promova estudos no sentido de diminuir seus custos operacionais em suas diversas atividades, a exemplo da possibilidade de melhorias na gestão dos contêineres plásticos de 02 rodas, bem como das papeleiras, além da otimização dos serviços de varrição e a promoção da conscientização da população. Enfim, repensar suas estratégias de atuação, o que permitirá a diminuição dos resíduos, uso de materiais, alocação de garis e, por conseguinte, seus custos.

Em caráter ilustrativo do que abordo, segundo informações de técnicos da empresa, devido ao severo contingenciamento, a COMLURB teve reduzida sua capacidade de reposição das papeleiras vandalizadas, o que tem sido percebido por toda a população.

A COMLURB já teve instaladas 65.000 papeleiras em toda a cidade. Tal reposição, historicamente, se situa numa faixa de 20% ao ano, ou seja, 13.000 unidades - número extremamente elevado em comparação com qualquer outra cidade do mundo, o que representa um custo anual da ordem de R\$ 1.378.000,00, visto que seu custo unitário, entre aquisição e instalação, gira em torno de R\$ 106,00.

De forma convergente, ao se conscientizar a população, o transeunte, a não jogar o lixo na rua, também teríamos uma redução da necessidade de varrição, o que poderia gerar economia substancial nos gastos da empresa. Vejam, temos hoje cerca de 4.500 garis alocados em serviços de varrição de logradouros públicos. Se a população colaborasse efetivamente, não jogando lixo na rua de forma indiscriminada, técnicos da COMLURB estimam que seria possível uma redução de 20% desta força de trabalho, diminuindo a frequência de varrição em muitos logradouros. Considerando que um gari custa à COMLURB, incluindo todos os encargos, R\$ 5.600,00/mês, teríamos uma economia potencial mensal em torno de R\$ 6.350.000,00, ou R\$ 76.200.000,00 anuais.

Relembrando que com este Voto não quero apenas analisar os limites legais e constitucionais desta Prestação de Contas, estou avaliando também os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade das ações do governo.

Dessa forma, trago ainda para reflexão a subvenção que a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro faz ao Carnaval.

A importância e o impacto do Carnaval no turismo carioca são imprescindíveis para o alcance de metas financeiras em nossa economia local, considerando que o evento atrai turistas de várias regiões brasileiras e do exterior. O verão carioca, combinado com o cenário do Carnaval, pode ser considerada a maior atração turística do país. Segundo estudo do Ministério da Cultura (Minc), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹³, o Carnaval do Rio de Janeiro foi responsável sozinho pela movimentação de R\$ 3 bilhões em 2018.

Ressalto que esse dado é parte relevante do levantamento feito junto aos eventos realizados sob a chancela do Programa Rio de Janeiro a Janeiro, no âmbito do estado. Em números, a importância do Carnaval revela um impacto na economia fluminense de R\$ 8,8 bilhões, isto é, sozinho o Carnaval é responsável por mais de um terço do montante movimentado, incluindo eventos culturais, desportivos e corporativos. Ainda segundo o levantamento, cada real gasto nos projetos do programa movimentou R\$ 17,61 na economia, no que os técnicos chamam de alavancagem econômica. O cálculo é feito com base nas despesas na produção do evento e também nos gastos do público, incluindo turistas e moradores do Rio.

¹³ <https://setor1.band.uol.com.br/carnaval-no-rio-movimenta-r-3-bilhoes/>

Com esse estudo, pode-se afirmar, a princípio, que a eficiência da subvenção é positiva na avaliação custo/benefício do Carnaval Carioca.

Todavia, a realidade municipal é contrária a esse tipo de subvenção. No exercício de 2018, segundo dados da Auditoria de Conformidade¹⁴, ocorreu um decréscimo no total das despesas do evento, em relação ao ano anterior, de R\$ 18,4 milhões, uma vez que em 2017 a despesa total do evento girou em torno de R\$ 53,0 milhões, enquanto que no exercício de 2018 foi de R\$ 34,4 milhões, sendo R\$ 4 milhões oriundos de patrocínio privado.

Regresso nesse momento a questão da crise econômica que passa o Brasil. A crise persiste no corpo do Estado Brasileiro, não tendo aparência incidental, mas resiste de forma endêmica.

As consequências da crise na gestão municipal refletem de várias formas. No entanto, o cenário de obras paralisadas em toda a Cidade preocupa bastante, visto as implicações que as mesmas provocam.

Recordo que, em 25 de outubro próximo passado, o Presidente desta Corte de Contas, Thiers Montebello, levou, em reunião realizada no STF, dados extraídos da fiscalização em obras realizada pela unidade técnica especializada desta Corte, segundo o qual 65 obras no município estão suspensas. Essas obras se referem a contratos desde 2014 e já consumiram mais de R\$ 2,30 bilhões do Tesouro municipal.

Em Auditoria¹⁵ realizada em 2017, levantou-se dados reveladores, apontando que 131 contratos de obras municipais se encontram suspensos, 4 contratos paralisados e mais 4 rescindidos sem conclusão, totalizando mais de R\$ 6 bilhões, dos quais mais de R\$ 4 bilhões já haviam sido pagos.

A Auditoria ainda ressaltou a ausência de um cadastro geral de obras públicas¹⁶ municipais que permita o controle e acompanhamento e confira ampla consulta à sociedade de informações atualizadas sobre quais canteiros estão em execução, concluídos ou paralisados, assim como o cronograma físico-financeiro de cada uma. A inexistência do referido impossibilita um planejamento real e a visão a longo prazo relativa às despesas com obras, abrindo, ainda, margem para a criação de novos gastos em obras, sem a

¹⁴ Processo TCMRJ nº 40/100.428/2018

¹⁵

https://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=13359&detalhada=2&downloads=0

¹⁶ http://www.tcm.rj.gov.br/web/site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=13029&detalhada=2&downloads=1

devida conclusão daquelas pré-existentes, afrontando gravemente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No mencionado encontro realizado no STF, coube ao Presidente do TCU apontar cálculo aproximado com base em amplo diagnóstico realizado por aquela Corte, segundo o qual o montante de obras inacabadas ou paralisadas faz com que cerca de R\$ 144 bilhões deixem de circular na economia e na geração de emprego. Há, portanto, necessidade de saber, em âmbito local da cidade do Rio de Janeiro, qual o custo que as obras paralisadas trazem, qual o real impacto tanto no nível financeiro e orçamentário como também da geração de emprego e renda para a cidade.

Por ocasião de fiscalização para Avaliação do Sistema de Obras do Governo Federal realizada pelo TCU¹⁷, aquela Corte determinou à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão a elaboração de cronograma para a implementação do Cadastro Geral de Obras do Governo Federal. Atendendo a determinação então proposta, foi implementado o sítio eletrônico Painel de Obras¹⁸, ferramenta de transparência das ações do Governo Federal, objetivando facilitar amplo acesso aos dados de obras à sociedade e para outras esferas de governo de forma clara, ágil e transparente, permitindo rapidamente acessar informações referentes a valores de investimentos e a execução física financeira das obras.

Ao tempo do lançamento da ferramenta Painel de Obras, o então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Esteves Colnago, asseverou que "a transparência e clareza trazidas por esta ferramenta permitirão o monitoramento da execução das obras", eliminando entraves que dificultam a aproximação entre Estado e Sociedade.

Na mencionada Auditoria Operacional realizada pelo TCMRJ para efetuar levantamento, cadastramento e o diagnóstico das Obras e Serviços de Engenharia, foi determinado por esta Corte que sistema semelhante deveria ser implementado no âmbito municipal.

Posteriormente, ao ser realizado o Monitoramento¹⁹ desta Auditoria, a Municipalidade esclareceu que tais informações já poderiam ser obtidas no "Portal da Transparência" do Município.

¹⁷ Acórdão TCU 2451/2015 - Plenário da relatoria do Ministro Vital do Rego.

¹⁸ <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/>

¹⁹ Processo TCMRJ 40/2265/2018

Entretanto, ao se analisar a consistência dos dados e informações obtidas em tal ferramenta, verificou-se a inadequação do citado Portal, devido a inúmeras falhas, entre as quais cito a defasagem de dados, inconsistências, lacunas e forma de acesso inapropriada para uso externo, não somente desta Corte, mas principalmente da população.

Dessa forma, resta demonstrada a falta de implementação de tão importante ferramenta, cuja conclusão possibilitará o cadastramento, diagnóstico e acompanhamento das Obras e Serviços de Engenharia, propiciando, no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro, não só tornar transparente para a sociedade carioca informações de seu real interesse, próprio da *accountability*, como também gerar para o Executivo informações técnicas relevantes que capacitem o gestor a usar conscientemente o poder discricionário, que dispõe, para escolher qual daquelas obras devem ser prioritariamente, ou não, retomadas. Para tanto, **proponho que o titular do Poder executivo, no prazo de 180 dias** a contar da apreciação das contas pelo Plenário, apresente cronograma para implantação de ferramenta *on line* consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, incluindo as etapas, ações correspondentes, prazo e responsáveis pela iniciativa.

Prosseguindo, devemos refletir ainda sobre qual a saída para essa crise econômica, além dos cuidados na gestão rigorosa diuturnamente. Alguns economistas, com viés desenvolvimentistas, acredito, apostam no braço empresarial dos governos, aliviando um pouco a mão do equilíbrio fiscal, para a volta do crescimento econômico, aceitando um aumento equilibrado do endividamento do estado.

No último dia 21/06, o economista André Lara Resende²⁰ publicou um artigo no Jornal Valor Econômico que menciono para a reflexão necessária que o momento requer, pois, apesar de constatar alguns entraves legais para tal propositura, o conceituado economista assegura ser um equívoco ter um orçamento equilibrado enquanto a economia não se recupera, e afirma:

“Os investimentos em segurança, educação, saúde, saneamento e infraestrutura, sobretudo quando há desemprego e capacidade ociosa, devem ser avaliados pelos seus resultados, pelos seus custos

²⁰ <https://www.valor.com.br/cultura/6314133/andre-lara-resende-brasil-de-hoje-e-o-conservadorismo-vitoriano>
<https://www.valor.com.br/cultura/6314425/o-equivoco-do-orcamento-equilibrado>

de oportunidade e seus benefícios, não pelos seus custos financeiros e seus efeitos sobre a dívida no curto prazo.”

Assim, de forma cautelosa, passo a percorrer a questão do Endividamento Municipal. De pronto, constata-se que no exercício de 2018 a Dívida Consolidada alcançou R\$ 15,91 bilhões. A dívida não apresentou relevante variação, apenas 3,88%, em relação ao exercício anterior, conforme o subitem 8.2, às fls. 761. A CAD ainda ressalta que a Dívida Consolidada representa 72,58% da RCL, ficando o percentual abaixo do limite de 120% estabelecido no inciso II, do art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

O maior impacto no endividamento, em 2018, foram as operações de crédito contratadas, que somaram um pouco mais de R\$ 1 bilhão, destacando-se contratos com a CAIXA para financiamento de programas como o BRT-Transbrasil, infraestrutura e saneamento.

Todavia, em que pese a relevância dos empréstimos recebidos e apesar do baixo percentual do limite da Dívida Consolidada, existe sempre uma preocupação com o endividamento municipal, considerando o crescimento vegetativo da despesa com Serviços da Dívida. Observa-se, pela previsão anual, que o Tesouro comprometerá quase 12% da Receita Corrente Líquida com essa despesa, acarretando um desembolso superior em R\$ 800 milhões, quando comparado com o exercício de 2018.

Assim, deve-se avaliar o custo-benefício (Eficiência) dessas ações governamentais, pois no presente exercício (2019) a previsão do comprometimento de recursos para pagamento com o Serviço da Dívida deverá atingir cifras superiores a R\$ 2,5 bilhões, valor este bem superior ao montante da Despesa de Capital com investimentos, nos anos de 2017 e 2018, pelo Município, conforme demonstrado na tabela de fls. 678.

Percorri até o momento refletindo sobre o componente desempenho da *accountability* que permite avaliar os resultados da Administração Pública pelos indicadores que medem a eficiência, eficácia e efetividade da gestão.

Desse modo, não poderia deixar de observar o componente mais importante da gestão, que é o pessoal. Constato que esta despesa consumiu mais R\$ 11,64 bilhões, representando 54,91% da RCL – Receita Corrente Líquida - R\$ 21,20 bilhões, no exercício. De forma analítica, a despesa de pessoal representou para o Executivo 51,89%; para a Câmara Municipal,

2,11% e para o Tribunal de Contas, 0,91%, conforme preceitua o art. 19, inciso III da LRF.

Todavia, cresce a preocupação com esse gasto, por dois motivos. Primeiro, que a despesa total com pessoal do Poder Executivo apresentou um considerável aumento entre 2015 e 2017, passando de 44,26% para 52,88%. Essa evolução, afirma a CAD, às fls. 671, deveu-se ao comportamento antagônico das variáveis no período, enquanto a RCL apresentou queda real de 14,01%, a despesa com pessoal sofreu incremento real de 2,74%.

Além disso, o Executivo terá que enfrentar uma realidade que é a despesa de pessoal incorporada na despesa de Serviços de Terceiros, ou seja, incluída nos contratos de gestão firmados nas áreas da saúde, educação entre outras, considerando que a Portaria STN nº 233 trouxe a obrigatoriedade de inclusão, a partir do exercício de 2021, das despesas com mão de obra, decorrentes dos contratos de gestão firmados com organizações sociais, para as funções de segurança, saúde e educação, no limite de gastos previsto no art. 20, inciso III, alínea b, da LRF.

Dessa forma, a administração está impelida a debater os “fantasmas” que impedem a reflexão da despesa de pessoal sobre a gestão pública.

Esse debate vem sendo efetuado na esfera federal, mais precisamente no STF – Supremo Tribunal Federal, que aprecia uma ação²¹ que questiona a constitucionalidade do § 2º, art. 23 da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal, pois este faculta ao Gestor a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, se a despesa de pessoal ultrapassar os limites definidos no art. 20 da Lei.

Se o salário do atual servidor preocupa o Gestor, o salário do futuro servidor também entrou no debate, tanto no Governo Federal, pois é quase certo que no segundo semestre de 2019 o governo envie a Câmara dos Deputados projeto da Reforma Administrativa do funcionalismo com a proposta de redução do salário inicial do servidor²², como na Prefeitura do Rio, visto que em recente edital para a contratação de enfermeiros²³ a

²¹ <https://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/stf-adia-julgamento-da-acao-que-pode-permitir-reducao-do-salario-do-servidor-23722016.html> - 06/06/2019.

²² <https://www.valor.com.br/brasil/6314437/governo-planeja-reduzir-salario-inicial-de-servidor> - 21/06/2019.

²³ <https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/prefeitura-divulga-edital-com-reducao-de-salario-para-enfermeiros-23761961.html> - 25/06/2019.

publicação trouxe uma redução do salário dos atuais R\$ 6.009 para R\$ 4.263, para as mesmas 40h/semanais. Uma realidade a ser encarada sem paixões, mas com muita prudência na esfera da Administração Pública.

Além disso, não menos relevante, mas de fundamental importância, debruço-me sobre o tema Previdência, que em seu bojo nos traz o sentimento de gratidão com nossos antigos funcionários, que de forma laboriosa conquistaram o direito da aposentadoria.

Conforme apontado pela CAD, os impactos sobre a arrecadação do FUNPREVI, decorrentes da instituição da contribuição previdenciária sobre os proventos de inativos/pensionistas (incidente sobre a parcela que exceda o valor máximo do benefício do RGPS) e sobre o abono permanência, somente poderá ser melhor aferido no exercício de 2019, vez que tais valores passaram a ser recolhidos ao Fundo apenas a partir de novembro/2018.

Ademais, a contribuição patronal suplementar de 35%, instituída pela Lei nº 5.300, de 14/09/2011, vigente até o ano de 2045, bem como a transferência para o FUNPREVI das receitas provenientes dos Royalties de Petróleo, no período de 01/01/2015 a 31/12/2059, impediram, temporariamente, a insolvência financeira do Fundo.

Há que se atentar também para o fato de que o resultado deficitário do exercício de 2018 foi em parte atenuado em face da obtenção de recursos não recorrentes, no caso, os recebimentos a título de antecipação e complementação de royalties e os decorrentes da alienação de um imóvel.

Nesse sentido, merece destacar o que já restou apontado no Relatório: Atualmente, pode-se dizer que o Fundo é um mero agente financeiro, cuja função se resume em repassar aos beneficiários (aposentados e pensionistas) os valores provenientes das fontes de receita que financiam os benefícios (contribuições dos servidores, patronal e suplementar, além das vinculadas pela Lei n.º 5.300/2011 e daquelas de caráter esporádico, tais como as provenientes de alienação de imóveis), havendo perdido por completo a capacidade de acumular recursos para pagamento de benefícios futuros, conforme evidenciado na Avaliação Atuarial levantada em 31/12/2018.

Repise-se, nessa linha, que em 2018 o Tesouro Municipal se viu obrigado a aportar R\$ 324 milhões ao FUNPREVI a título de antecipação dos royalties vinculados através da Lei n.º 5.300/2011, com previsão de desembolso de R\$ 987 milhões em 2019, sob a mesma rubrica.

Assim, reitera-se a urgente necessidade de revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011.

Todavia, no que toca à matéria relativa a Previdência, no momento de emissão deste Parecer Prévio, o País encontra-se em plena discussão de uma nova Reforma, consubstanciada na Proposta de Emenda à Constituição PEC n.º 06/2019, encaminhada ao Congresso Nacional pelo Governo Federal, que modifica mais uma vez o sistema de previdência social, o qual se acha em fase de intensas discussões, não havendo uma definição – pelo menos até a sua votação em Plenário – da inclusão de Estados e Municípios no seu texto.

Nada obstante isso, face à relevância dos montantes envolvidos na questão previdenciária e o impacto nas contas públicas, e considerando que a Lei Orçamentária de 2019 já prevê a necessidade de antecipação de royalties no montante de R\$ 987 milhões ao FUNPREVI, adoto a manutenção da Recomendação n.º 4.16 do Parecer Prévio de 2017, nos seguintes termos:

“Considerando os recorrentes deficits atuariais expressivos, seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal tenha que comprometer quantias cada vez mais vultosas para garantir o pagamento dos compromissos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no §1º do art. 2º da Lei Federal n.º 9.717/1998.”

Ilustre Presidente, demais Conselheiros e Procurador, até o momento deste meu Voto, entendo ter trazido pontos estruturais para análise da Gestão Administrativa da Prefeitura do Rio de Janeiro. Todavia, o Relatório da CAD apresenta dois tópicos que pretendo discorrer, pois contrariam a lógica moderna de administrar, visto que alguns buscam novos resultados, no entanto, continuam a praticar ações com instrumentos do século passado.

Ao analisar os subitens 3.1.2, 3.1.3 e 3.2.3.2, do Relatório da CAD, constato que a municipalidade pagou despesas com multas e juros no valor superior a R\$ 1,60 milhão.

No subitem 3.2.3.2, o Relatório demonstra como impropriedade o pagamento de juros e multas com recursos do FUNDEB.

No entanto, a impropriedade maior é pagar **juros e multa com serviços de concessionárias** (Cedae, Light, CEG, etc....), independentemente do tipo de recursos desembolsados. Se precisamos de bons resultados e principalmente reduzir despesas, em especial neste momento de crise, temos que fazer diferente, temos que melhorar a gestão.

Salta aos olhos que um problema de simples solução, acredito, gerou pagamentos, em 2018, no valor de **R\$ 1.692.780,88, somente no âmbito da SME**, referente a juros e multas decorrentes de atrasos no pagamento de concessionárias.

É inadmissível esta distorção na gestão pública, sobretudo na conjuntura econômica atual, quando apenas um gerenciamento destas contas por CRE ou escola e a simples colocação de tais contas em débito automático, com a emissão de empenho estimativo, em contas correntes bancárias exclusivas para este tipo de operação, acredito que poderiam sanar o problema.

O segundo ponto, trata-se da saudosa fábrica de escolas, da década de 80 e 90, falo da RIOCOP - Companhia Municipal de Conservação e Obras Públicas – RIOCOP. É conhecimento de todos que a mesma não possui qualquer utilidade para a Municipalidade pelo menos nos últimos 23 anos²⁴, quando esta empresa não mais desempenhou qualquer atividade.

Deixando, desde então, de agregar valor aos cidadãos cariocas e contrariando os preceitos básicos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade que devem permear a administração pública. Em 2018, pode-se verificar que esta empresa detém um Passivo Descoberto de mais de R\$ 44 milhões, gerando, ainda hoje, despesas anuais.

Assim, visando se aproximar do conceito da *accountability* e dos princípios que a gestão pública deve perseguir, seria salutar a verificação da possibilidade de formação de um grupo de trabalho, composto pela CGM e SMF e outros órgãos afins, com o intuito de elaborar estudo e/ou legislação que viabilize, dentro do aparato legal vigente, a transferência deste passivo para outra empresa municipal. Desta forma, poder-se-ia eliminar este “esqueleto” que acompanha a administração municipal por longas décadas, sem que, até hoje, tenham sido obtidas soluções eficazes para o problema.

²⁴ Decreto nº 15.031, de 08/08/1996, informa que a AGE da RIOCOP deliberou pela dissolução e liquidação da mesma.

Dessa forma, passo a concluir o meu Voto, considerando que o presente processo tem como objetivo exclusivo examinar as Contas de Governo do exercício de 2018, do Prefeito do Município do Rio de Janeiro;

Considerando que a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD sugeriu ressalva, alerta, determinações e recomendações, algumas das quais não dizem respeito à gestão orçamentária exercida sob a responsabilidade do Prefeito municipal; e

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.

Diante do exposto, **VOTO:**

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo da Cidade do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Prefeito Marcelo Bezerra Crivella, referentes ao exercício de 2018, com **Ressalvas, Alertas, Determinações e Recomendações**.

II – RESSALVAS

RE.1 – Por existir insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 3,25 bilhões.

RE.2 – Pelo não cumprimento do regime de competência por parte do Município do Rio de Janeiro evidencia quadro de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. As demonstrações contábeis apresentadas não refletem de forma fidedigna a realidade das contas do Município, visto que diversos passivos não foram e não são contabilizados no momento em que ocorrem. Uma afronta aos princípios da publicidade (art. 37, CF88), da transparência (LRF) e do Regime de Competência (LRF), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

III - ALERTAS

A1 – O cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, constatado nos exercícios de 2017 e

2018, poderá resultar no descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do atual mandato, razão pela qual merece especial atenção do chefe do Poder Executivo a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária, indicando a necessidade de que sejam adotadas medidas estruturantes e preventivas junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis (**subitem 9.4**).

A2 – Em função da extinção do FUNDEB, prevista para 2020, o Município do Rio de Janeiro deixará de arrecadar em torno de R\$ 2 bilhões por ano em valores atuais, impactando significativamente os recursos aplicados na rede municipal de ensino, bem como afetando o cumprimento de limites legais vinculados ao comportamento da Receita Corrente Líquida (**subitem 3.2.6**).

A3 - O não atendimento dos prazos-limites para a efetivação do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), instituído pela Portaria STN n.º 548/2015, poderá impedir, até que a situação seja regularizada, que o Município receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, conforme previsto no § 2º do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (**subitem 1.6**).

A4 – A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo superou, em 2018, o limite prudencial estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se aplicando, desta forma, as vedações contidas no parágrafo único do mesmo dispositivo (**subitem 2.6.1.1.2**).

A5 - Os valores repassados pelo Tesouro ao FUNPREVI, a título de antecipação de royalties, não poderão ser deduzidos da Despesa com Pessoal do Poder Executivo para fins de apuração do limite previsto na alínea b, inciso III do art. 20 da LRF (**subitem 2.6.1.1.2**).

A6 – De acordo com o disposto na Portaria STN n.º 233, de 15/04/2019, a partir do exercício de 2021, as despesas com mão de obra decorrente de contrato de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos serão consideradas Despesas com Pessoal dos entes contratantes para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF (subitem 2.6.1.1.3).

IV - DETERMINAÇÕES

D1 - Que a SMF adote providências no sentido de que todas as renúncias concedidas sejam cadastradas nos sistemas de controle com a devida fundamentação legal (subitens 2.5.2 e 11-D2).

D2 – Que a Controladoria Geral do Município, para fins de elaboração do anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal, considere a dedução das despesas do FUNPREVI custeadas com recursos transferidos pelo Tesouro Municipal a título de royalties do petróleo até o limite da efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município (subitem 2.6.1.1.2).

D3 - Que a CGM, para fins de elaboração do Anexo 8 do RREO, considere apenas as despesas efetivamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não computando despesas como aquelas descritas nos subitens 3.1.1 a 3.1.5.

D4 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda efetue o repasse dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Secretaria Municipal de Educação, conforme disposto no art. 69, § 5º da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (subitem 3.1.7).

D5 - Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal no 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996 (subitens 3.2.3 e 11-D14).

D6 – Que a CGM, para fins de elaboração do anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, somente considere como receitas do FUNPREVI os valores transferidos pelo Tesouro Municipal a título de royalties do petróleo até o limite da efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município. Os repasses que ultrapassem tal parâmetro devem ser evidenciados na linha Recursos para Cobertura de Deficit Financeiro (subitem 5.3).

D7 – Que os valores repassados ao FUNPREVI pela Secretaria Municipal de Fazenda, a título de royalties do petróleo, que excedam a efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município, sejam efetuados apenas através de transferência financeira, sem execução

orçamentária, a fim de que sejam caracterizados como aporte para cobertura de deficit financeiro, e não como receita previdenciária (subitem 5.3).

D8 – Que a PGM e a SMF, não obstante, eventuais desequilíbrios orçamentários e financeiros do Município, cumpram o disposto no § 5º da art. 100 da Constituição Federal, no que se refere ao pagamento dos precatórios extraídos até 1º de julho do exercício anterior (subitem 8.10.4).

D9 - Que os procedimentos licitatórios sejam planejados e executados com a devida antecedência, de maneira a evitar a ocorrência de sucessivas contratações emergenciais (subitens 10.1 e 11-D3).

D10 - Que seja efetivada a climatização de toda frota operada pelo Sistema de Transporte Público por Ônibus (subitens 10.1 e 11-D10).

D11 – Que a Secretaria Municipal de Fazenda, na pessoa do seu titular, sob pena de responsabilidade, proceda, de imediato, ao lançamento tributário das obrigações não quitadas por empresas concessionárias, no que concerne à exploração de publicidade em áreas públicas, notadamente no mobiliário urbano, bem como por empresas que operam publicidade da denominada mídia externa, devendo a CLF - Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização proceder à rigorosa fiscalização em publicidade não licenciada (subitem 11-D4).

D12 – Que nos casos de constatação de irregularidade e aplicação de multa inicial, a CLF deverá providenciar a imediata interrupção da publicidade irregular, sob pena de aplicação reiteradas de novas multas, durante o período de não atendimento às posturas municipais de forma a forçar a regularização tributária pelo contribuinte junto à SMF, bem como atue na fiscalização de bancas de jornais instaladas com exibição de publicidade que contrarie a legislação vigente.

D13 - Que se promova maior fiscalização em contratos e convênios com Organizações Sociais e Organizações não Governamentais, especialmente relativas à Saúde, Assistência Social, Educação e Esporte e Lazer (subitem 11-D11).

D14 - Que, por meio do Portal Rio Transparente, sejam disponibilizados integralmente à população carioca os dados contidos no Painel de Gestão OS Info, garantindo, também, que todas as Organizações Sociais contratadas pela Cidade do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Municipal n.º 5.026/2009, independentemente da área de atuação, utilizem o

Painel de Gestão OS Info como o meio preferencial de prestação de contas (subitem 11-D16).

D15 - Que o Poder Executivo cumpra o disposto na Lei n.º 5.553/2013, no que se refere à concessão do incentivo fiscal do ISS para projetos culturais (subitem 2.5.4).

D16 – Que o Poder Executivo cumpra o disposto na Lei n.º 4.644/2007, no que se refere à aplicação da arrecadação com multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes. (Subitem 2.9.1).

D17 – Que a CGM cumpra o disposto na Portaria STN n.º 233, de 15/04/2019, devendo **informar nas Prestações de Contas de Governo, a partir de 2019**, qual o montante das despesas com mão de obra, por secretaria, decorrente de contrato de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos que serão consideradas Despesas com Pessoal no futuro (Subitem 2.6.1.1.3).

D18 – Que a SMF, CGM e a Câmara Municipal (Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira) cumpram o prazo para realização das Audiências Públicas, visando análise das metas fiscais, conforme determina o § 4º, do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Devem ainda ser encaminhadas as cópias das Atas das referidas audiências, nos autos das Prestações de Contas de Governo.

D19 – Que a SMF encaminhe anualmente, junto à Prestação de Contas de Governo, demonstrativo que permita esta Corte de Contas aferir o disposto no art. 29-A da Constituição Federal (Duodécimo do Legislativo Municipal).

D20 – Que a CGM realize um minucioso **levantamento, no prazo de 120 dias**, com o intuito de **quantificar e discriminar os valores gastos** com as **despesas de juros e multa**, extensivo a todas **Secretarias e demais órgãos municipais**. Deve ainda apresentar um plano de ações, com seu respectivo cronograma de implementação, visando a mitigação destas despesas, para propiciar uma substancial economia ao Erário Municipal.

D21 - Que a CGM observe o Regime de Competência exigido pelo art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista se tratar de observância de norma. (subitens 1.6 e 11-R11)

D22 – Que o Poder Executivo implemente ferramenta *on line* consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, com vistas a fazer cumprir o disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

D23 – Para que o Poder Executivo, quando não puder cumprir as determinações anteriores, envie ao TCMRJ as razões e pedido de novo prazo.

V - RECOMENDAÇÕES

R1 - Que, considerando os recorrentes deficits atuariais expressivos, seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal tenha que comprometer quantias cada vez mais vultosas para garantir o pagamento dos compromissos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no §1º do art. 2º da Lei n.º 9.717/1998 (subitens 5.9 e 11R16).

R2 – Que a CGM apure junto à SMF a composição detalhada dos valores registrados a título de Créditos Tributários a Receber (Ativo Circulante) ao final de 2018, em função da informação prestada no processo n.º 13/000.037/2019, efetuando, se for o caso, os ajustes necessários (subitem 6.1.1).

R3 - Que a Procuradoria Geral do Município e a Controladoria-Geral do Município, juntamente com a Empresa Municipal de Informática S.A., promovam a integração entre os seus sistemas, de forma a possibilitar a contabilização e a análise das informações, de forma automática e em tempo real, por transmissão de dados via sistemas (subitens 7.2 e 11-R4).

R4 - Que a Procuradoria Geral do Município, em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio, da Secretaria Municipal de Fazenda, proceda aos ajustes no Sistema da Dívida Ativa, especialmente na base cadastral do IPTU, a fim de que todas as Certidões de Dívida Ativa, que tenham como sujeito passivo Órgãos e Entidades integrantes da Administração Direta ou Indireta, possam ser identificadas, e seu montante informado à

Controladoria-Geral do Município, a fim de que não constem do Balanço Consolidado (subitens 7.4 e 11-R5).

R5 - Que a Procuradoria Geral do Município, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adote medidas visando ao maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e à 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 (subitens 7.6.3 e 11-R6).

R6 – Que a CGM, quando do registro de provisões relacionadas a demandas judiciais movidas contra o Município, adote, para fins de apuração dos valores, critérios que resultem em evidenciação fidedigna, considerando as informações prestadas pela PGM (subitem 8.1).

R7 – Que se envie esforços para solucionar a carência de professores, bem como as questões relativas à infraestrutura das escolas (subitens 10.1 e 11-R1).

R8 - Que sejam estabelecidos 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, bem como pela Deliberação TCMRJ n.º 235/2017 (subitem 11-R2).

R9 - Que as estimativas para previsão da receita sejam realizadas de maneira a refletir, com maior fidedignidade, os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, em cumprimento ao art. 12 da LRF, a fim de se evitar o descolamento da meta de arrecadação, tal como o observado no último bimestre de 2018 (vide item 1.14 desta instrução);

R10 - Que a previsão da receita, constante da lei orçamentária anual, seja mensurada de maneira a refletir, com maior confiabilidade, os valores a serem efetivamente arrecadados no referido exercício; e

R11 - Que os órgãos e entidades do Poder Executivo compatibilizem, de maneira mais eficiente, a execução das despesas orçamentárias às ações necessárias ao atingimento das metas previstas, buscando o cumprimento do princípio da eficácia.

R12 – Que o Poder Executivo analise a possibilidade de formação de uma equipe, composta pela CGM, SMF e outros órgãos afins, com o intuito de elaborar estudo e/ou legislação que viabilize, dentro do aparato legal vigente, a transferência do patrimônio da RIOCOP para outra empresa municipal.

Sala das Sessões Luciana Brandão Alves de Souza,

Rio de Janeiro, 08 de julho de 2019

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, ressalvas, 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 – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo da Cidade do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Prefeito Marcelo Bezerra Crivella, referentes ao exercício de 2018, com **Ressalvas, Alertas, Determinações e Recomendações**.

II – RESSALVAS

RE.1 – Por existir insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 3,25 bilhões.

RE.2 – Pelo não cumprimento do regime de competência por parte do Município do Rio de Janeiro evidencia quadro de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. As demonstrações contábeis apresentadas não refletem de forma fidedigna a realidade das contas do Município, visto que diversos passivos não foram e não são contabilizados no momento em que ocorrem. Uma afronta aos princípios da publicidade (art. 37, CF88), da transparência (LRF) e do Regime de Competência (LRF), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

III - ALERTAS

A1 – O cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, constatado nos exercícios de 2017 e 2018, poderá resultar no descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do atual mandato, razão pela qual merece especial atenção do chefe do Poder Executivo a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária, indicando a necessidade de que sejam adotadas medidas estruturantes e preventivas junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis (**subitem 9.4**).

A2 – Em função da extinção do FUNDEB, prevista para 2020, o Município do Rio de Janeiro deixará de arrecadar em torno de R\$ 2 bilhões por ano em valores atuais, impactando significativamente os recursos aplicados na rede municipal de ensino, bem como afetando o cumprimento de limites legais vinculados ao comportamento da Receita Corrente Líquida (**subitem 3.2.6**).

A3 - O não atendimento dos prazos-limites para a efetivação do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), instituído pela Portaria STN n.º 548/2015, poderá impedir, até que a situação seja regularizada, que o Município receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, conforme previsto no § 2º do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (**subitem 1.6**).

A4 – A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo superou, em 2018, o limite prudencial estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se aplicando, desta forma, as vedações contidas no parágrafo único do mesmo dispositivo (**subitem 2.6.1.1.2**).

A5 - Os valores repassados pelo Tesouro ao FUNPREVI, a título de antecipação de royalties, não poderão ser deduzidos da Despesa com Pessoal do Poder Executivo para fins de apuração do limite previsto na alínea b, inciso III do art. 20 da LRF (**subitem 2.6.1.1.2**).

A6 – De acordo com o disposto na Portaria STN n.º 233, de 15/04/2019, a partir do exercício de 2021, as despesas com mão de obra

decorrente de contrato de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos serão consideradas Despesas com Pessoal dos entes contratantes para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF (subitem 2.6.1.1.3).

IV - DETERMINAÇÕES

D1 - Que a SMF adote providências no sentido de que todas as renúncias concedidas sejam cadastradas nos sistemas de controle com a devida fundamentação legal (subitens 2.5.2 e 11-D2).

D2 – Que a Controladoria Geral do Município, para fins de elaboração do anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal, considere a dedução das despesas do FUNPREVI custeadas com recursos transferidos pelo Tesouro Municipal a título de royalties do petróleo até o limite da efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município (subitem 2.6.1.1.2).

D3 - Que a CGM, para fins de elaboração do Anexo 8 do RREO, considere apenas as despesas efetivamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não computando despesas como aquelas descritas nos subitens 3.1.1 a 3.1.5.

D4 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda efetue o repasse dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Secretaria Municipal de Educação, conforme disposto no art. 69, § 5º da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (subitem 3.1.7).

D5 - Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal no 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996 (subitens 3.2.3 e 11-D14).

D6 – Que a CGM, para fins de elaboração do anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, somente considere como receitas do FUNPREVI os valores transferidos pelo Tesouro Municipal a título de royalties do petróleo até o limite da efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município. Os repasses que ultrapassem tal parâmetro devem ser evidenciados na linha Recursos para Cobertura de Deficit Financeiro (subitem 5.3).

D7 – Que os valores repassados ao FUNPREVI pela Secretaria Municipal de Fazenda, a título de royalties do petróleo, que excedam a efetiva arrecadação acumulada de tais receitas pelo Município, sejam efetuados apenas através de transferência financeira, sem execução orçamentária, a fim de que sejam caracterizados como aporte para cobertura de deficit financeiro, e não como receita previdenciária (subitem 5.3).

D8 – Que a PGM e a SMF, não obstante, eventuais desequilíbrios orçamentários e financeiros do Município, cumpram o disposto no § 5º da art. 100 da Constituição Federal, no que se refere ao pagamento dos precatórios extraídos até 1º de julho do exercício anterior (subitem 8.10.4).

D9 - Que os procedimentos licitatórios sejam planejados e executados com a devida antecedência, de maneira a evitar a ocorrência de sucessivas contratações emergenciais (subitens 10.1 e 11-D3).

D10 - Que seja efetivada a climatização de toda frota operada pelo Sistema de Transporte Público por Ônibus (subitens 10.1 e 11-D10).

D11 – Que a Secretaria Municipal de Fazenda, na pessoa do seu titular, sob pena de responsabilidade, proceda, de imediato, ao lançamento tributário das obrigações não quitadas por empresas concessionárias, no que concerne à exploração de publicidade em áreas públicas, notadamente no mobiliário urbano, bem como por empresas que operam publicidade da denominada mídia externa, devendo a CLF - Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização proceder à rigorosa fiscalização em publicidade não licenciada (subitem 11-D4).

D12 – Que nos casos de constatação de irregularidade e aplicação de multa inicial, a CLF deverá providenciar a imediata interrupção da publicidade irregular, sob pena de aplicação reiteradas de novas multas, durante o período de não atendimento às posturas municipais de forma a forçar a regularização tributária pelo contribuinte junto à SMF, bem como atue na fiscalização de bancas de jornais instaladas com exibição de publicidade que contrarie a legislação vigente.

D13 - Que se promova maior fiscalização em contratos e convênios com Organizações Sociais e Organizações não Governamentais, especialmente relativas à Saúde, Assistência Social, Educação e Esporte e Lazer (subitem 11-D11).

D14 - Que, por meio do Portal Rio Transparente, sejam disponibilizados integralmente à população carioca os dados contidos no Painel de Gestão OS Info, garantindo, também, que todas as Organizações Sociais contratadas pela Cidade do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Municipal n.º 5.026/2009, independentemente da área de atuação, utilizem o Painel de Gestão OS Info como o meio preferencial de prestação de contas (subitem 11-D16).

D15 - Que o Poder Executivo cumpra o disposto na Lei n.º 5.553/2013, no que se refere à concessão do incentivo fiscal do ISS para projetos culturais (subitem 2.5.4).

D16 – Que o Poder Executivo cumpra o disposto na Lei n.º 4.644/2007, no que se refere à aplicação da arrecadação com multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes. (Subitem 2.9.1).

D17 – Que a CGM cumpra o disposto na Portaria STN n.º 233, de 15/04/2019, devendo **informar nas Prestações de Contas de Governo, a partir de 2019**, qual o montante das despesas com mão de obra, por secretaria, decorrente de contrato de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos que serão consideradas Despesas com Pessoal no futuro (Subitem 2.6.1.1.3).

D18 – Que a SMF, CGM e a Câmara Municipal (Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira) cumpram o prazo para realização das Audiências Públicas, visando análise das metas fiscais, conforme determina o § 4º, do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Devem ainda ser encaminhadas as cópias das Atas das referidas audiências, nos autos das Prestações de Contas de Governo.

D19 – Que a SMF encaminhe anualmente, junto à Prestação de Contas de Governo, demonstrativo que permita esta Corte de Contas aferir o disposto no art. 29-A da Constituição Federal (Duodécimo do Legislativo Municipal).

D20 – Que a CGM realize um minucioso **levantamento, no prazo de 120 dias**, com o intuito de **quantificar e discriminar os valores gastos** com as **despesas de juros e multa**, extensivo a todas **Secretarias e demais órgãos municipais**. Deve ainda apresentar um plano de ações, com seu respectivo cronograma de implementação, visando a mitigação destas despesas, para propiciar uma substancial economia ao Erário Municipal.

D21 - Que a CGM observe o Regime de Competência exigido pelo art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista se tratar de observância de norma (Subitens 1.6 e 11-R11),

D22 – Que o Poder Executivo implemente ferramenta *on line* consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, com vistas a fazer cumprir o disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

D23 – Para que o Poder Executivo, quando não puder cumprir as determinações anteriores, envie ao TCMRJ as razões e pedido de novo prazo.

V - RECOMENDAÇÕES

R1 - Que, considerando os recorrentes deficits atuariais expressivos, seja realizada revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, sob pena de que o Tesouro Municipal tenha que comprometer quantias cada vez mais vultosas para garantir o pagamento dos compromissos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro, conforme responsabilidade estipulada no §1º do art. 2º da Lei n.º 9.717/1998 (subitens 5.9 e 11R16).

R2 – Que a CGM apure junto à SMF a composição detalhada dos valores registrados a título de Créditos Tributários a Receber (Ativo Circulante) ao final de 2018, em função da informação prestada no processo n.º 13/000.037/2019, efetuando, se for o caso, os ajustes necessários (subitem 6.1.1).

R3 - Que a Procuradoria Geral do Município e a Controladoria-Geral do Município, juntamente com a Empresa Municipal de Informática S.A., promovam a integração entre os seus sistemas, de forma a possibilitar a contabilização e a análise das informações, de forma automática e em tempo real, por transmissão de dados via sistemas (subitens 7.2 e 11-R4).

R4 - Que a Procuradoria Geral do Município, em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio, da Secretaria Municipal de Fazenda, proceda aos ajustes no Sistema da Dívida Ativa, especialmente na base cadastral do IPTU, a fim de que todas as Certidões de Dívida Ativa, que tenham como

sujeito passivo Órgãos e Entidades integrantes da Administração Direta ou Indireta, possam ser identificadas, e seu montante informado à Controladoria-Geral do Município, a fim de que não constem do Balanço Consolidado (subitens 7.4 e 11-R5).

R5 - Que a Procuradoria Geral do Município, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adote medidas visando ao maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e à 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 (subitens 7.6.3 e 11-R6).

R6 – Que a CGM, quando do registro de provisões relacionadas a demandas judiciais movidas contra o Município, adote, para fins de apuração dos valores, critérios que resultem em evidenciação fidedigna, considerando as informações prestadas pela PGM (subitem 8.1).

R7 – Que se envide esforços para solucionar a carência de professores, bem como as questões relativas à infraestrutura das escolas (subitens 10.1 e 11-R1).

R8 - Que sejam estabelecidos 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, bem como pela Deliberação TCMRJ n.º 235/2017 (subitem 11-R2).

R9 - Que as estimativas para previsão da receita sejam realizadas de maneira a refletir, com maior fidedignidade, os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, em cumprimento ao art. 12 da LRF, a fim de se evitar o descolamento da meta de arrecadação, tal como o observado no último bimestre de 2018 (vide item 1.14 desta instrução);

R10 - Que a previsão da receita, constante da lei orçamentária anual, seja mensurada de maneira a refletir, com maior confiabilidade, os valores a serem efetivamente arrecadados no referido exercício; e

R11 - Que os órgãos e entidades do Poder Executivo compatibilizem, de maneira mais eficiente, a execução das despesas orçamentárias às ações necessárias ao atingimento das metas previstas, buscando o cumprimento do princípio da eficácia.

R12 – Que o Poder Executivo analise a possibilidade de formação de uma equipe, composta pela CGM, SMF e outros órgãos afins, com o intuito de elaborar estudo e/ou legislação que viabilize, dentro do aparato legal vigente, a transferência do patrimônio da RIOCOP para outra empresa municipal.

Sala das Sessões Luciana Brandão Alves de Souza,

Rio de Janeiro, 08 de julho de 2019

Conselheiro ANTONIO CARLOS FLORES DE MORAES
Relator