

RELATÓRIO E PROJETO DE PARECER PRÉVIO

CONTAS DE GOVERNO 2019

TCM/RJ

**MARCELO BEZERRA CRIVELLA
PREFEITO**

**LUIZ ANTONIO GUARANÁ
CONSELHEIRO-RELATOR**

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

**SUMÁRIO – RELATÓRIO E PROJETO DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS
CONTAS DE GOVERNO 2019**

1	Introdução	5
1.1	Considerações Preliminares	5
1.2	Prestações de Contas Anteriores	8
1.3	Conformidade da Apresentação da Prestação de Contas.....	11
1.4	Fluxo Processual	13
2	Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial	14
2.1	Gestão Orçamentária.....	14
2.1.1	Execução da Receita	17
2.1.1.1	Receita Tributária	20
2.1.1.2	Receita Patrimonial.....	21
2.1.1.3	Transferências Correntes	22
2.1.1.4	Outras Receitas Correntes.....	25
2.1.2	Receita Corrente Líquida.....	25
2.1.3	Receitas de Capital	26
2.1.4	Renúncia de Receitas.....	27
2.1.5	Execução da Despesa.....	28
2.1.6	Resultado da Execução Orçamentária	31
2.2	Gestão Patrimonial	32
2.2.1	Endividamento	35
2.2.2	Índices de Liquidez	40
2.2.3	Patrimônio Líquido	40
2.2.4	Sequestro de Valores nas Contas Bancárias por Decisão Judicial.....	41
2.2.5	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S.A. - CDURP	42
2.3	Dívida Ativa	43
3	Limites Constitucionais e Legais	47
3.1	Despesa de Pessoal	47
3.2	Educação.....	51
3.2.1	FUNDEB	52
3.2.2	Vigência do FUNDEB	55
3.3	Saúde.....	58
3.3.1	Despesas sem prévio empenho	58
3.4	Dívida Consolidada.....	59
3.4.1	Precatórios	60
3.4.2	Limite da Dívida Consolidada Líquida	62
3.5	Limites para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada.....	62



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

3.6	Regra de ouro.....	63
3.7	Limite para realização de Operações de Crédito.....	64
3.8	Garantia de valores	64
3.9	Incentivo à Cultura.....	65
3.10	Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes.....	65
3.11	Parcerias Público-Privadas.....	66
4	Metas Fiscais	68
4.1	Resultados Fiscais	69
4.2	Insuficiência Financeira	72
5	Previdência	75
6	Contas do Exercício Anterior	81
7	Panorama por Área de Atuação Governamental	98
7.1	Classificação Funcional da Despesa	98
7.2	Panorama Educacional	101
7.2.1	Evolução de Gastos com a Remuneração de Profissionais da Educação (2007-2019)	101
7.2.2	Evolução de Gastos com a Função Educação (2007-2019)	102
7.2.3	Evolução do Quantitativo total de alunos (2007 a 2019)	103
7.2.4	Evolução do Quantitativo de Professores e demais profissionais da Educação (2007 a 2019).....	105
7.2.5	Evolução da Remuneração Média dos Professores da Rede Municipal de Ensino (2007 a 2019).....	107
7.2.6	Desempenho no IDEB (2007 a 2019).....	108
7.2.7	Evolução do Custo Médio por Aluno (2012 a 2018)	112
7.2.8	Avaliação da evolução dos indicadores educacionais	113
8	Desempenho Fiscal do Município do Rio de Janeiro	114
8.1	Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019	114
8.2	Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2016 a 2019.....	123
8.3	Avaliação do Desempenho Fiscal 2019	124
8.3.1	Dimensão Orçamentária e Financeira	124
8.3.2	Dimensão Patrimonial.....	129
8.3.3	Dimensão Fiscal.....	132
8.3.4	Dimensão Previdenciária, Saúde e Educação	134
8.3.5	Evolução Fiscal do MRJ (2000 – 2019).....	136
8.3.5.1	Dimensão Orçamentária e Financeira.....	136
8.3.5.2	Dimensão Fiscal	140
8.3.5.3	Dimensão Previdenciária	142
9	Contraditório	143
9.1	Justificativas Apresentadas	143
9.2	Precatórios judiciais não pagos	143
9.3	Dívidas com o BNDES	145



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

9.4	Sequestro de recursos de contas bancárias do MRJ no valor de R\$390.464.584,45	148
9.5	Apuração da Responsabilidade pela Execução de Despesas sem passar pela execução orçamentária 149	
9.6	Dívida Ativa Prescrita	151
9.7	Plano de Reequilíbrio Financeiro.....	152
9.8	Metas Fiscais.....	152
9.9	Ocorrência sistemática de despesas sem execução	154
9.10	Resultado Orçamentário.....	159
9.11	Resultados Fiscais	160
9.12	Previsão da Receita	161
9.13	Descumprimento do Limite com Despesa de Pessoal.....	162
9.14	Insuficiência Financeira	164
9.15	Análise da CAD – Contraditório.....	164
9.16	Parecer da Procuradoria Especial – Contraditório	171
10	Considerações Finais	174
10.1	Limites Legais.....	176
10.2	Ocorrência sistemática de despesas sem passar pela execução orçamentária	177
10.3	Resultado Orçamentário não fidedigno.....	180
10.4	Resultados Fiscais não fidedignos	183
10.5	Previsão de receita superestimada no último bimestre provocando desequilíbrio nas Contas Públicas 186	
10.6	Descumprimento do Limite com Despesa de Pessoal.....	189
10.7	Inédita Insuficiência financeira propiciando risco de colapso financeiro de longo prazo nas Contas Municipais	191
10.8	Transparência dos Demonstrativos Fiscais	195
10.9	Escopo da Certificação das Contas pela CGM.....	197
10.10	Desequilíbrio Orçamentário, Financeiro e Patrimonial.....	198
10.11	Regime de Competência e Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais	200
10.12	Deficit Financeiro e Atuarial Previdenciário.....	202
10.13	Dívidas com o BNDES	203
10.14	Precatórios Judiciais não Pagos	205
10.15	Dívida Consolidada.....	207
10.16	Dívida Ativa e Renúncia de Receita.....	208
10.17	Sequestro de recursos de contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45.....	211
10.18	Pronunciamento da Procuradoria Especial.....	212
11	Projeto de Parecer Prévio.....	225



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

VOTO Nº: 384/2020

EMENTA: Relatório e Projeto de Parecer Prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2019.

Parecer pela não aprovação das Contas

PROCESSO Nº : 40/000.348/2020
ASSUNTO : Relatório e Projeto de Parecer Prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2019.
ORIGEM : Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro – CGM

I – RELATÓRIO**1 Introdução****1.1 Considerações Preliminares**

Cuidam os autos do exame da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro referente ao exercício 2019, tendo como responsável o Exmo. Sr. Prefeito Municipal Marcelo Bezerra Crivella.

Em cumprimento ao que dispõe o caput do art. 185, c/c com §§ 1º e 2º do art. 188 do Regimento Interno desta Corte de Contas¹, compete ao Conselheiro Relator a elaboração do relatório e projeto de parecer prévio visando atender a competência prevista no art. 29 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro:

¹ Deliberação n.º 266, de 28 de maio de 2019:

Art. 185. Na primeira sessão ordinária de cada ano, será escolhido, mediante sorteio, o Conselheiro que elaborará o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas do exercício financeiro.

Art. 188 - § 1º O relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborado com base nos elementos coligidos em procedimento de fiscalização, e conterà, além da análise dos demonstrativos apresentados, informações que auxiliem a Câmara Municipal na apreciação dos reflexos da gestão fiscal, bem como da administração financeira e orçamentária das contas municipais.

§ 2º O projeto de parecer prévio, em conformidade com o relatório, concluirá pela aprovação ou não das contas, e será precedido da respectiva fundamentação, com especificação das irregularidades, no último caso.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Lei Municipal nº 289/81: Art. 29 - Ao Tribunal compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, elaborando e emitindo parecer prévio em até sessenta dias úteis a contar de seu recebimento.

§ 1º As contas serão apresentadas pelo Prefeito, concomitantemente, à Câmara Municipal e ao Tribunal, dentro de sessenta dias, após a abertura da sessão legislativa.

Inicialmente, é importante advertir que a presente prestação de contas se refere à administração governamental realizada no exercício de 2019, portanto não foi impactada pelo cenário econômico recessivo provocado pela pandemia do “Coronavírus”.

A função do instituto da prestação de contas parte da obrigação social e pública de prestar informações a respeito dos recursos públicos sobre o qual é responsável. Esse conceito é base da transparência e do controle social, definições mais próximas do termo governança, que por sua vez decorre do conceito de *accountability*. Em relação à importância da *accountability*, vale ressaltar os apontamentos proferidos pelo Exmo. Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes ao relatar as Contas de Governo referentes ao exercício de 2018:

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 Bovens, citado pelo Professor Arlindo Rocha.

A Constituição Federal de 1988 reserva ao Tribunal de Contas a missão de apreciar, mediante parecer prévio conclusivo, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo. Trata-se de etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública brasileira, pois oferece ao Poder Legislativo elementos técnicos essenciais para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Nesse sentido, a decisão do Plenário sobre os autos converter-se-á em parecer prévio do Tribunal, que deverá ser encaminhado à Câmara Municipal e, através de cópia, ao Prefeito, conforme dispõe o Regimento Interno desta Corte de Contas.

Art. 192. A decisão do Plenário converter-se-á em parecer prévio do Tribunal, que será redigido pelo Relator e assinado pelos Conselheiros e pelos membros da Procuradoria Especial presentes à sessão.

Parágrafo único. Os Conselheiros que desejarem poderão oferecer voto por escrito, o qual constará da ata e do processo.

Art. 193. O relatório e o parecer prévio do Tribunal, juntamente com as declarações de voto acaso existentes e a defesa escrita, se houver, serão encaminhados, em originais, à Câmara Municipal e, através de cópia, ao Prefeito.

Parágrafo único. O resumo do relatório e o parecer prévio serão publicados no Diário Oficial do Município.

Ressalta-se que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas não é vinculativo, portanto, poderá ser acatado ou não pelo Poder Legislativo no processo de julgamento das contas do chefe do Poder Executivo. No âmbito municipal, o parecer prévio proferido pelo Tribunal de Contas só poderá ser contrariado por decisão de 2/3 da Câmara Municipal.

CF - Art. 31. § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Percebe-se que o legislador constituinte reservou aos tribunais de contas a análise técnica dos dados ao outorgar-lhe a missão de elaboração do parecer prévio com intuito de embasar o Legislativo Municipal em sua importante missão de julgar as contas de Governo. A apertada margem de interpretação técnica dos números apresentados e seu enquadramento no enorme rol de regras a que o administrador está sujeito, encontra, porém, no Poder Legislativo, a possibilidade de avaliação política, incluindo dados do contexto em que se dá a execução dos gastos públicos, tornando essa margem um pouco mais ampla. A Câmara Municipal poderá contrariar o parecer prévio, mas esse entendimento divergente da análise pormenorizada feita pela Corte de Contas



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

necessariamente deverá contar com uma enorme maioria de 2/3 dos representantes da população.

Também é importante destacar que o presente processo se refere às contas de governo, que difere das contas de gestão, conforme, didaticamente, esclareceu o Exmo. Conselheiro Substituto Dicler Forestieri Ferreira².

A título de esclarecimento, ressalto que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange as denominadas contas de governo, ou seja, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do poder Executivo (art. 71, inciso I, da CF/88). Devemos distingui-las das contas de gestão ou de ordenadores de despesas que são prestadas no âmbito da administração direta ou indireta e abrangem a verificação de atos específicos de gestão, atos de ordenamento das despesas públicas e suas legalidades (art. 71, inciso II, da CF/88).

Sendo assim, o parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo não exime os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis pela guarda e movimentação de bens e valores, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas em processos de Prestação ou Tomada de Contas, sendo, nestes casos, julgados pelo próprio Tribunal de Contas.

1.2 Prestações de Contas Anteriores

Em relação às prestações de contas anteriores do presente mandato, observa-se o seguinte histórico processual:

EXERCÍCIO	PARECER PRÉVIO	JULGAMENTO	RESSALVAS, ALERTAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA APURADA
2017	Favorável à aprovação das Contas com ressalvas	Contas aprovadas ³	2 Ressalvas, 9 Alertas, 16 Determinações e 16 Recomendações.	R\$2,30 Bilhões
2018	Favorável à aprovação das Contas com ressalvas	Contas aprovadas ⁴	2 Ressalvas, 6 Alertas, 23 Determinações e 12 Recomendações.	R\$3,25 Bilhões

² Declaração de Voto sobre a prestação de contas de Governo do Prefeito referente ao exercício de 2018.

³ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1.430 de 27/11/2019.

⁴ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1.448, de 08/12/2020.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Na prestação de contas referente ao exercício de 2017, este Tribunal proferiu 16 determinações e 9 alertas ao Poder Executivo, contemplando:

- ✓ Possibilidade de colapso financeiro do Município, caso não fossem tomadas medidas imediatas de ajustes, tendo em vista a insuficiência de disponibilidades financeiras da ordem de R\$ 2,3 bilhões à época;
- ✓ Atingimento do limite prudencial com despesa de pessoal;
- ✓ Que se abstinhasse da realização de despesas sem prévio empenho, vedadas pelo art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como daquelas não suportadas pelo orçamento;
- ✓ Que fossem tomadas atitudes visando a correção de desvios e prevenção de riscos que afetassem o equilíbrio das contas públicas em caso de risco de não cumprimento das metas fiscais.

O parecer prévio foi favorável à aprovação das contas, apresentando as seguintes ressalvas:

Ressalva 1.1 O descumprimento do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a limitação de empenho, na forma dos critérios definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, será entendido por esta Corte, doravante, como uma ilegalidade grave, a ponto de provocar a rejeição das Contas do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista gerar desajuste fiscal perigoso, não autorizado pelo Legislativo; e

Ressalva 1.2 O não cumprimento do regime de competência pelo 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 transparência e da publicidade (arts. 5º, XXXIII, e 37, caput, da Constituição Federal; art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Cabe ressaltar que foi decidida, adicionalmente, a abertura de processos apartados⁵, ainda pendentes de decisão, objetivando:

- ✓ Apurar se houve responsabilidade do Chefe do Executivo Municipal pelo não cumprimento do que é expressamente disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige limitação de empenho e movimentação financeira em caso de risco de não cumprimento das metas fiscais;
- ✓ Investigar o não cumprimento do art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal que exige a adoção do Regime de Competência.

Na prestação de contas referente ao exercício de 2018, este Tribunal proferiu 23 determinações e 6 alertas ao Poder Executivo, contemplando:

- ✓ 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 a adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis.
- ✓ A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo superou, em 2018, o limite prudencial estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicando-se, desta forma, as vedações contidas no parágrafo único do mesmo dispositivo.

O parecer prévio foi favorável à aprovação das contas, porém contendo as seguintes ressalvas:

Ressalva 1 - Por existir insuficiência das disponibilidades financeiras para o cumprimento de suas obrigações no montante de R\$3,25 Bilhão

Ressalva 2 - Pelo não cumprimento do regime de competência pelo Município do Rio de Janeiro evidencia quadro de descumprimento da

⁵ 40/3436/2018 e 40/3437/2018



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

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, CF 88) da transparência (LRF) e do Regime de Competência (LRF), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

1.3 Conformidade da Apresentação da Prestação de Contas

A prestação de contas do Chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Exmo. Senhor Prefeito Municipal Marcelo Bezerra Crivella, foi encaminhada em 17 de abril de 2020, atendendo ao prazo previsto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro⁶.

Em atenção ao disposto no § 2º do art. 29⁷ da Lei Orgânica deste Tribunal, as contas foram encaminhadas com os seguintes documentos:

- Ofício GP n.º 38/2020, de 17/04/2020, do Exmo. Sr. Prefeito Marcelo Crivella ao Exmo. Sr. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Thiers Vianna Montebello (P002);
- Relatório da CGM sobre a execução do orçamento da Prefeitura no exercício de 2019 (P003 – Fls. 07-19);
- Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (P003 – Fls. 20-67);
- Relatórios de Limites Legais, Relatórios Consolidados e Relatórios de Contabilidade com base na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 (P003 – Fls. 68-644);
- Demonstrações Contábeis da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de

⁶ Lei Municipal n.º 289/81: Art. 29 - § 1º As contas serão apresentadas pelo Prefeito, concomitantemente, à Câmara Municipal e ao Tribunal, dentro de sessenta dias, após a abertura da sessão legislativa.

⁷ Art. 29 § 2º As contas serão constituídas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, pela Demonstração das Variações Patrimoniais e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento de que trata § 3º do art. 254 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, e por outros elementos previstos em lei específica, no Regimento Interno e em ato próprio.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

1976 (P003 – Fls. 645-830); e

- Comentários a respeito das determinações e recomendações do Tribunal de Contas efetuadas no exercício de 2018 (P003 – Fls. 831-838).

Sobre as Contas de Governo, a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro emitiu o Certificado de Auditoria nº 16/2020 (P004) na modalidade COM RESSALVAS contemplando, entre outras, as seguintes observações:

f) O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo indica a insuficiência de disponibilidades líquida de R\$3,4 bilhões, e após a inscrição de R\$ 550 milhões em Restos a Pagar não Processados, esse déficit financeiro é de aproximadamente R\$ 4 bilhões. Destaca-se as insuficiências de caixa dos recursos vinculados referente ao Fundo de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI, no valor de R\$ 462 milhões, e dos recursos não vinculados, no valor de R\$ 3,3 bilhões. 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 cerca de 3 vezes a registrada no exercício anterior.

g) O percentual da despesa com pessoal, do Poder Executivo, apurado pela CGM, com base na execução orçamentária de 2019, chegou a 51,97% da receita corrente líquida, ultrapassando o limite prudencial de 51,30% estabelecido no parágrafo único do art. 22 da LRF e cumprindo o limite máximo de 54%. No entanto, considerando a determinação contida nos Votos nº 963/2019 e 245/2020 do TCM-RJ, que não permite deduzir da despesa com pessoal aquelas financiadas pelos valores dos Royalties repassados ao Fundo de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI), nos termos do art. 33-B da Lei 3.344/2001 (incluído pela Lei 5.300/2011), no montante de R\$ 532.020.760,12, o percentual de gasto com pessoal passou para 54,32% ultrapassando, portanto, o limite máximo de 54%, previsto no inciso III do art. 20 da LRF, conforme demonstrativo constante da Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2019.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

1.4 Fluxo Processual

O rito processual interno de apreciação das contas do Prefeito está fixado no art. 188 do Regimento Interno do TCMRJ, que prevê o seguinte fluxo temporal:

- I – até 23 (vinte e três) dias úteis para exame e instrução da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, contados do dia seguinte ao recebimento das contas;
- II – até 7 (sete) dias úteis para manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo;
- III – até 5 (cinco) dias úteis para pronunciamento da Procuradoria Especial;
- IV – até 20 (vinte) dias úteis para apresentação ao Presidente, aos demais Conselheiros e à Procuradoria Especial, do relatório e do projeto de parecer prévio do Relator; e
- V – até no máximo 3 (três) dias úteis antes do sexagésimo para realização da Sessão Especial de apreciação das Contas.

Atendendo ao dispositivo supracitado, o presente processo foi encaminhado a este relator com os seguintes documentos:

- Relatório da CAD (fls. 1192 - 1424)
- Apêndice I – Análise do Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício de 2019 (fls. 1426 - 1518)
- Apêndice II – Boletim Estatístico de Pessoal do Município do Rio de Janeiro (fls. 1519 - 1547)
- Manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo (fls. 1548 - 1580)
- Pronunciamento da Procuradoria Especial (fls. 2725 - 2756).

Cabe ressaltar que foram solicitados, durante o decurso processual, considerando o princípio da ampla defesa e do contraditório, previstos no art. 5º, LV⁸, da Constituição da República e a competência prevista nos §§ 2º e 4º do art. 186 do Regimento Interno⁹ deste Tribunal, esclarecimentos adicionais ao

⁸ Art. 5º LV- Aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

⁹ Art. 186.

§ 2º O Presidente poderá, por solicitação do Relator, manifestada até cinco dias úteis antes da realização da Sessão Especial, ouvido o Plenário, requisitar das autoridades da Administração Municipal as informações ou esclarecimentos necessários ao exame das contas.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Poder Executivo, cujas respostas encontram-se acostadas ao presente processo (P030 a P032; P088 a P089; P098 e P099; P102 e P103; P105 a P108; P109 a P111; P113 a P117 e P131 e P132).

- Instrução da CAD após contraditório (P135)
- Manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo após contraditório (P136)
- Pronunciamento da Procuradoria Especial após contraditório (P138).

2 Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais dados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial referentes ao exercício de 2019.

2.1 Gestão Orçamentária

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 165 a elaboração dos instrumentos legais de planejamento dos entes públicos, nos quais são firmados os propósitos e as ações do governo, com a alocação dos valores e os meios necessários para implementação das políticas públicas.

O Plano Plurianual¹⁰ - PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA serve de parâmetro para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária e dos demais Planos e Programas de Governo, Regionais e Setoriais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias¹¹ - LDO compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei

§ 4º O Relator poderá solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio do corpo técnico, fiscalizações que entenda necessárias à elaboração do seu relatório.

¹⁰ O Plano Plurianual para o quadriênio de 2018 a 2021 foi instituído pela Lei Municipal n.º 6.317, de 16/01/2018.

¹¹ A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 foi instituída pela Lei Municipal n.º 6.388, de 24/07/2018



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual¹², que configura o orçamento propriamente dito, é um instrumento elaborado em cada exercício que prevê a arrecadação das receitas e a fixação das despesas, discriminando a utilização dos recursos e a especificação dos gastos e os investimentos priorizados. Tem por finalidade a concretização dos objetivos e metas estabelecidos, devendo estar compatível com o PPA, com a LDO e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Orçamentária para o exercício de 2019 estimou as receitas e fixou as despesas em R\$ 30.632.372.919,00.

Durante sua execução, o orçamento pode sofrer ajustes mediante abertura de créditos adicionais, por meio de autorizações destinadas à realização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas, conforme dispôs em seus artigos 8º e 10º a Lei Municipal nº 6.481/2019:

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de quinze por cento do total da despesa fixada nesta Lei, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos, criando, se necessário, fontes de recursos, modalidades de aplicação, elementos de despesa e subtítulos, com a finalidade de suprir insuficiências dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, respeitadas as prescrições constitucionais e os termos da [Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), em seu art. 43, § 1º, incisos I, II e III, e §§ 2º, 3º e 4º.

§ 1º Inclui-se na autorização contida no *caput* a reprodução de ação já existente, em outra categoria de programação.

§ 2º Excluem-se da base de cálculo e do limite autorizado no *caput* deste artigo os valores correspondentes à amortização e encargos da dívida e as despesas financiadas com operações de crédito contratadas e a contratar.

[...]

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito suplementar proveniente de *superávit* financeiro logo após o encerramento do Balanço Patrimonial da Administração Direta, referente ao exercício de 2018.

[...]

Ao longo do exercício de 2019, foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 7,73 bilhões, efetuados cancelamentos no valor de R\$ 6,28 bilhões, obtendo-se assim uma despesa autorizada final de R\$ 32,08 bilhões. As incorporações ao orçamento no valor de R\$ 1,45 bilhão equivalem a 4,74% do inicialmente aprovado, e são provenientes dos seguintes recursos:

¹² A Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019 foi instituída pela Lei Municipal n.º 6.481, de 14/01/2019


GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

R\$ mil	
Acréscimos ao Orçamento (art. 112 da Lei nº 207/80)	
	2019
Inciso I - Superávit Financeiro	578.973
Fonte de Recursos 310 - Operações de Crédito Contratuais Realizadas - Ex. Anteriores	116.101
Fonte de Recursos 308 - Convênios Realizados - Ex. Anteriores	79.526
Fonte de Recursos 313 - Outras - Ex. Anteriores	45.926
Fonte de Recursos 342 - FUNDEB - Ex. Anteriores	41.483
Fonte de Recursos 343 - Honorários Advocatícios - Ex. Anteriores	41.099
Fonte de Recursos 380 - Atenção Básica - Ex. Anteriores	32.615
Fonte de Recursos 385 - Investimentos na Rede de Serviços de Saúde - Ex. Anteriores	30.070
Fonte de Recursos 381 - Atenção de Média e Alta Complex. Amb. e Hospitalar - Ex. Anteriores	27.615
Fonte de Recursos 309 - Multas por infração à legislação do trânsito - Ex. Anteriores	25.486
Fonte de Recursos 400 - Receita Própria de Autarquias, Fund. e Empresas - Ex. Anteriores	23.821
Demais Fontes de Recursos	115.229
Inciso II - Excesso de Arrecadação	626.579
Fonte de Recursos 181 - Atenção de Média e Alta Complexidade Amb. e Hospitalar	198.888
Fonte de Recursos 141 - Royalties do Petróleo	169.181
Fonte de Recursos 142 - FUNDEB	66.578
Fonte de Recursos 180 - Atenção Básica	46.294
Fonte de Recursos 270 - Contribuição Previdenciária	36.926
Fonte de Recursos 204 - Alienação de Bens	26.921
Fonte de Recursos 150 - COSIP	20.391
Demais Fontes de Recursos	61.401
Inciso V - Rec. c/ Destin. Específica não Previstos na LOA ou de Forma Insuficiente	246.492
Fonte de Recursos 208 - Convênios próprios	108.730
Fonte de Recursos 110 - Operações de Crédito Contratuais Realizadas	61.567
Fonte de Recursos 199 - FECMRJ	40.000
Fonte de Recursos 108 - Convênio Realizado	34.987
Fonte de Recursos 105 - Doações	1.208
Total	1.452.044

Fonte: SMF/SUBOR – Auditoria da CAD

Eventuais distorções de valores se devem ao arredondamento

A incorporação do superavit financeiro representou 39,87% do total dos acréscimos ao Orçamento de 2019, somando R\$ 578,97 milhões. Desse valor, 20,05% foram provenientes da Fonte de Recursos 310 – Operações de Crédito Contratuais Realizadas, 13,74% relativos à Fonte de Recursos 308 – Convênios Realizados e outros 7,93% relativos à Fonte de Recursos 313 - Outras. Também foram incorporados R\$ 626,58 milhões provenientes de excesso de arrecadação, o equivalente a 43,15% do total de acréscimos ao Orçamento 2019, oriundos principalmente das Fontes de Recursos 181 – Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (R\$ 198,89 milhões) e 141 – Royalties do Petróleo (R\$ 169,18 milhões). Foram incorporados, ainda, R\$ 246,49 milhões relativos a recursos recebidos com destinação específica e que não estavam previstos na Lei Orçamentária ou que foram previstos de forma insuficiente,



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

advindos principalmente de convênios e operações de crédito.

O Município do Rio de Janeiro cumpriu o limite para abertura de créditos previsto na LOA, uma vez que os créditos abertos sujeitos ao limite corresponderam a 5,75% do total da despesa fixada, conforme apurado no quadro abaixo:

	R\$ mil
Limite para Abertura de Créditos Adicionais	2019
Dotação Inicial Global [A]	30.632.373
Exclusões da Base de Cálculo [B]	2.269.131
Amortização da Dívida	1.006.710
Encargos da Dívida	838.392
Operações de Crédito Contratadas	387.818
Operações de Crédito a Contratar	36.212
Dotação Inicial na Base de Cálculo [C]=[A-B]	28.363.242
Créditos Adicionais Abertos Sujeitos ao Limite [D]	1.630.073
Percentual atingido [E]=[D/C]	5,75%
Limite Estabelecido na Lei Orçamentária	15,00%

Fonte: Contas de Governo 2019 e FINCON

2.1.1 Execução da Receita

A Lei Orçamentária estimou para o exercício de 2019, sob a ótica das categorias econômicas, as Receitas Correntes em R\$ 29,92 bilhões e as Receitas de Capital em R\$ 712,47 milhões, totalizando R\$ 30,63 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

	R\$ mil		
Receita	Previsão	Arrecadação	Desempenho
Receitas Correntes	29.919.905	28.453.303	95,10%
Receita Tributária	13.535.101	12.820.851	94,72%
Receita de Contribuições	4.598.259	4.717.753	102,60%
Receita Patrimonial	421.355	410.468	97,42%
Receita Industrial	8.344	5.563	66,67%
Receita de Serviços	355.372	343.147	96,56%
Transferências Correntes	8.649.790	8.563.339	99,00%
Outras Receitas Correntes	2.351.685	1.592.183	67,70%
Receitas de Capital	712.467	299.502	42,04%
Operações de Crédito	424.029	188.075	44,35%
Alienação de Bens	15.092	57.557	381,37%
Amortização de Empréstimos	1.339	591	44,12%
Transferências de Capital	272.007	53.279	19,59%
Outras Receitas de Capital	0	0	-
Total	30.632.373	28.752.805	93,86%

Fonte: FINCON/CAD

Comparando-se a receita arrecadada com a prevista, nota-se que a arrecadação das Receitas Correntes atingiu 95,10% do previsto, enquanto a realização das Receitas de Capital alcançou 42,04%, contribuindo para a

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

ocorrência de um deficit de arrecadação na ordem de R\$ 1,879 bilhão.

As Receitas Correntes apresentaram arrecadação abaixo da estimativa em todas as origens, com exceção das Receitas de Contribuições, cabendo destaque aos seguintes desempenhos:

- receita tributária com IPTU, cuja arrecadação no ano ficou 13,26% abaixo da estimativa contida na LOA, apresentando uma quebra de receita, em valores absolutos, de R\$ 581,87 milhões;
- cota-parte do ICMS, líquida das deduções para formação do FUNDEB, cuja transferência ficou R\$ 394,19 milhões abaixo dos R\$ 2,31 bilhões estimados na LOA;
- receita de contrapartida de regularização de obras, que somou R\$ 164,05 milhões, o equivalente a 49,71% dos R\$ 330,00 milhões estimados na LOA, causando uma quebra de receita de R\$ 165,95 milhões em valores absolutos; e
- transferência de recursos do salário educação, que somou R\$ 320,28 milhões, R\$ 63,31 milhões abaixo do valor estimado na LOA.

Quanto às Receitas de Capital, a baixa performance foi ocasionada principalmente pelos seguintes fatores:

- receita de convênios celebrados com a União de R\$ 39,57 milhões, cuja estimativa de recebimento era de R\$ 260,01 milhões, ou seja, não houve a transferência de 84,78% desses recursos (R\$ 220,44 milhões);
- não realização de receita de operação de crédito relativa à infraestrutura viária para eventos esportivos – corredor T5, estimada na LOA em R\$ 77,05 milhões;
- operação de crédito referente ao BRT – Corredor Transbrasil, cujas liberações somaram R\$ 108,37 milhões, 37,70% abaixo dos R\$ 173,93 milhões estimados na LOA;
- liberação de apenas R\$ 4,72 milhões referentes à operação de crédito destinada ao PAC II – Recuperação da Bacia de Jacarepaguá, R\$ 35,86 milhões a menos que o montante de R\$ 40,58 milhões previsto na LOA;
- não concretização de novas liberações para os contratos de



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

financiamento com a CEF no âmbito do Pro-Moradia, cuja estimativa na LOA somava R\$ 25,88 milhões; e

- não concretização do financiamento com a CEF para os terminais Transbrasil, estimado na LOA em R\$ 20,00 milhões.

A baixa performance pode demonstrar falta de empenho na obtenção de créditos já disponíveis para o Município do Rio de Janeiro, prejudicando a população atingida pelos programas previstos nos investimentos.

As maiores receitas arrecadadas pelo Município referem-se aos principais tributos municipais – ISS e IPTU, que respondem juntos por aproximadamente 35% do total das receitas. Também se destacam as transferências de recursos do FUNDEB e cota-parte do ICMS e as contribuições previdenciárias, conforme demonstrado a seguir:

	R\$ mil	
Receita	Arrecadação	%
ISS	6.247.024	21,73%
IPTU	3.807.591	13,24%
FUNDEB	2.626.374	9,13%
Contribuição Previdenciária	2.188.623	7,61%
Contribuição Suplementar	1.921.699	6,68%
ICMS líquido	1.914.657	6,66%
SUS	1.683.442	5,85%
IRRF	1.317.059	4,58%
ITBI	812.657	2,83%
Taxas	636.470	2,21%
IPVA líquido	626.389	2,18%
Royalties	519.552	1,81%
COSIP	376.688	1,31%
Receita de Serviços	343.147	1,19%
Convênios Correntes	328.888	1,14%
Salário-Educação	320.280	1,11%
FPM líquido	309.224	1,08%
Multas	286.414	1,00%
Receitas Imobiliárias	240.375	0,84%
FASS	230.743	0,80%
Outras Transferências	186.639	0,65%
Operações de Crédito Internas	155.312	0,54%
Valores Mobiliários Direta	118.321	0,41%
Alienação de Bens Imóveis	57.539	0,20%
IPI-EXP líquido	47.894	0,17%
Demais	1.449.804	5,04%
Total	28.752.805	100,00%

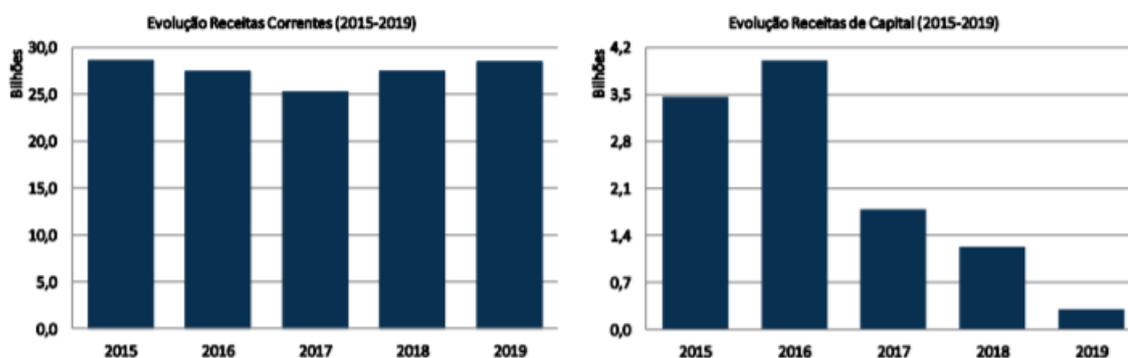
Fonte: FINCON/CAD

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

No tocante à evolução das receitas ao longo dos últimos anos, observa-se que as Receitas Correntes vinham apresentando uma tendência de queda na arrecadação de 2015 a 2017, e passaram a apresentar um crescimento acima da inflação média do período a partir de 2018. Em 2019, houve um crescimento de 3,61% em relação ao exercício anterior.

As Receitas de Capital apresentaram expressivas arrecadações nos anos de 2015 e 2016, em decorrência dos financiamentos destinados à realização de grandes eventos esportivos na cidade, e posteriormente sofreram uma contínua redução dos ingressos nos exercícios seguintes. Em 2019, a arrecadação das receitas de capital foi 75,60% inferior ao exercício anterior, reflexo da redução dos ingressos de operações de crédito no montante de R\$ 830,49 milhões, em termos nominais.

Os gráficos¹³ a seguir demonstram a evolução das receitas corrente e de capital do Município no período de 2015 a 2019:



Fonte: CAD

2.1.1.1 Receita Tributária

A arrecadação de impostos (IRRF, IPTU, ITBI, ISS e IVVC) e taxas no exercício de 2019 aumentou 7,34% em relação ao exercício anterior, descontada a inflação média do período. Nos últimos cinco exercícios, a receita tributária apresentou um ligeiro incremento de 0,43% em termos reais.

¹³ Diante da vigência, a partir de 2018, da nova estrutura de codificação das naturezas de receita, editada pela Portaria Interministerial STN/SOF n.º 5, de 27/08/2015, foi necessário adequar os valores dos exercícios anteriores à nova estrutura, a fim de tornar os dados passíveis de comparação e análise. Foram considerados os valores de 2019 fixos e atualizado os dos anos anteriores com base no IPCA-E médio do período

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

	R\$ mil				
Receita Tributária	2015	2016	2017	2018	2019
Impos tos	12.194.171	11.499.731	10.908.859	11.322.784	12.184.381
ISS	7.274.490	6.474.176	5.847.869	5.971.332	6.247.024
IPTU	3.117.064	3.208.964	3.144.968	3.373.338	3.807.591
IRRF	917.966	1.097.301	1.208.178	1.209.482	1.317.059
ITBI	881.680	717.793	707.785	768.482	812.657
IWC	2.971	1.498	60	150	50
Taxas	571.245	566.084	579.645	621.024	636.470
Total	12.765.416	12.065.816	11.488.505	11.943.808	12.820.851

Fonte: Contas de Governo 2019 e Cálculos SGCE/CAD

Em relação ao ISS, constata-se um aumento na arrecadação de 4,62% em relação a 2018, descontada a inflação média do período, ampliando o crescimento já registrado em 2018. No entanto, no acumulado do período de 2015/2019 há um recuo na ordem de 14,12% em termos reais.

O IPTU apresentou um acréscimo real na ordem de 12,87% em relação ao exercício anterior, sendo o segundo ano consecutivo em que registra um crescimento acima da inflação. No período de 2015/2019, houve um aumento real de 22,15%.

O ITBI apresentou em 2019 um crescimento real de 5,75% em relação a 2018. Em contrapartida, no acumulado do período de 2015/2019 houve uma retração de 7,83%.

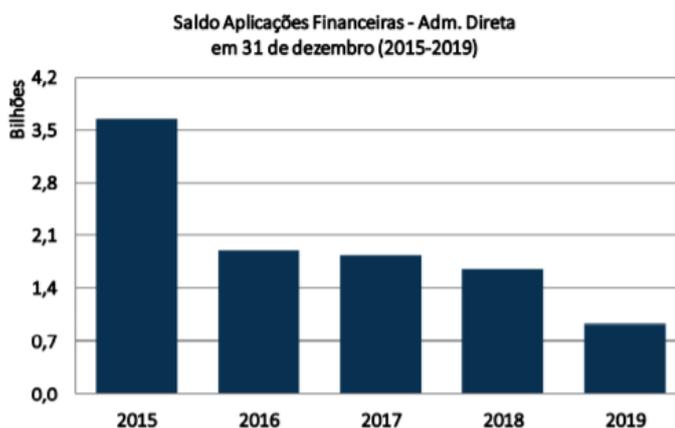
2.1.1.2 Receita Patrimonial

A Receita Patrimonial é composta pelas receitas imobiliárias, aplicações financeiras, concessões e permissões, cessão de direitos e outras, e apresentou arrecadação de R\$ 410,47 milhões, com participação de 1,43% na receita total arrecadada em 2019.

Cabe destacar o comportamento das receitas de rendimento de valores mobiliários, que somaram R\$ 118,32 milhões no ano de 2019 e apresentaram uma redução de 13,49%, em termos reais, em relação ao exercício anterior. Do total arrecadado, R\$ 118,13 milhões (99,84%) referem-se a rendimentos de aplicação das disponibilidades financeiras do tesouro.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

O saldo das aplicações financeiras em 31/12/2019 sofreu uma redução de 44,16% em relação ao exercício anterior trazido a valores presentes. O gráfico a seguir demonstra esta evolução, destacando-se uma queda considerável verificada no período 2015/2019 (74,65%), notadamente em decorrência do elevado deficit orçamentário verificado nos exercícios de 2016, 2017 e 2019, e do pagamento de valores expressivos de restos a pagar em 2016, 2018 e 2019.



Fonte: CAD

2.1.1.3 Transferências Correntes

Em relação às Transferências Correntes, as transferências de recursos do FUNDEB atingiram, em 2019, o montante de R\$ 2,63 bilhões, representando um decréscimo real de 4,71% em relação ao exercício anterior.

Desse valor, R\$ 717,03 milhões são relativos à participação do Município para a formação do FUNDEB e o restante, R\$ 1,91 bilhão, representa o ganho do FUNDEB que o Município obteve em função do número de alunos matriculados nas escolas municipais.

A cota-parte do IPVA, líquida da participação para a formação do FUNDEB, somou R\$ 626,39 milhões em 2019, representando 2,18% da receita orçamentária total.

As transferências correntes de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS para o Município do Rio de Janeiro totalizaram R\$ 1,68 bilhão,

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

apresentando um acréscimo, em valores constantes, de 9,80% em relação a 2018.

As transferências dos Royalties do Petróleo em 2019 somaram o montante de R\$ 519,55 milhões, verificando-se um acréscimo, em termos reais, de 1,15% em relação ao exercício anterior, e de 105,74% no acumulado do período de 2015/2019.

A transferência de ICMS ao Município, líquida da participação para a formação do FUNDEB, atingiu o valor de R\$ 1,91 bilhão, resultando em um decréscimo, em termos reais, de 10,21% em relação ao exercício anterior, consequência da queda na arrecadação estadual de aproximadamente 2,42% deste tributo, e do decréscimo de 2,59 pontos percentuais do Índice de Participação do Município – IPM 2019 em relação ao de 2018.

Em relação à cota-parte do ICMS, cabe destacar a questão da repartição entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro da parcela prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158, da Constituição Federal de 1988¹⁴, que determina que 1/4 dos 25% do produto da arrecadação do ICMS será repartido de acordo com o que dispuser lei estadual.

Para isso, foi editada a Lei Estadual n.º 2.664, de 27/12/1996, que estabeleceu em seu anexo III o índice 0,0 (zero) de rateio para o Município do Rio de Janeiro, implicando em nenhum repasse daquela parcela, apesar do artigo 1º da referida lei ter definido como critérios de rateio: população, área geográfica, receita própria, cota mínima e ajuste econômico. O dispositivo foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em sessão de 16/05/2007, em função de ação proposta pelo Município (Recurso Especial n.º 401953).

O Estado do Rio de Janeiro editou a Lei n.º 5.100/2007, alterando a Lei Estadual n.º 2.664/1996, acrescentando aos critérios de rateio o relativo à conservação ambiental, incluindo o Município do Rio de Janeiro para os efeitos de

¹⁴ Art. 158: Pertencem aos Municípios: [...]

IV - Vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - Três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - Até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

distribuição das parcelas do ICMS de que trata esse inciso, nos termos do § único do art. 1º da nova Lei.

O percentual a ser distribuído aos municípios, de acordo com o art. 2º da Lei n.º 5.100/07, em função do critério de conservação ambiental acrescido, deverá ser de 2,5% subtraídos da parcela total distribuída aos municípios de acordo com a Lei n.º 2.664/96. Ainda, de acordo com o §4º, do art. 2º da mencionada Lei, o valor de 22,5% complementares para atingir o montante de 25% continuarão a ser distribuídos pelos critérios originais da Lei n.º 2.664/1996.

Em auditoria realizada na Secretaria Municipal de Fazenda – SMF em março de 2020, a CAD se certificou, por meio da análise dos Decretos Estaduais que fixaram os índices relativos à Participação dos Municípios no ICMS para 2019, que o Município do Rio de Janeiro, em relação à parcela de 1/4 repartida com base no disposto na Lei Estadual, foi creditado apenas da parte correspondente ao critério de conservação ambiental.

Além disso, a CAD adverte que consta a informação da Assessoria de Planejamento Mobiliário/SMF de que o valor estimado do impacto desfavorável na arrecadação da cota-parte do ICMS em face da aplicação inconstitucional da Lei Estadual n.º 2.664/96 é de R\$ 174 milhões para o ano de 2020, bem como que a estimativa das parcelas pretéritas de janeiro de 1997 a dezembro de 2019, atualizadas, totaliza o montante de R\$ 3,92 bilhões. Ainda, se forem considerados os juros de mora de 1% a.m., conforme estabelecido pelo parágrafo único do art. 10 da Lei Complementar n.º 63/1990, as perdas somam R\$ 8,99 bilhões.

Mesmo após o trânsito em julgado do RE 401953, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo a decisão do STF, conforme atestado no Anexo IV do Decreto n.º 46.889/2019, que fixou os índices relativos à Participação dos Municípios para o exercício de 2020. A PGM informou, durante a mencionada auditoria da CAD, que já peticionou nos autos da ação, pleiteando o cumprimento da decisão judicial. No entanto, ressaltou a complexidade da medida, dado que demandará a edição de lei e atos normativos por parte do Estado do Rio de Janeiro.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Por fim, cabe acrescentar que o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo de forma integral o determinado no art. 158, incisos III e IV, da Constituição Federal, que tratam, respectivamente, da repartição aos municípios de 50% do IPVA e 25% do ICMS. Os valores objetos de remissão, anistia e de compensação de débitos com precatórios previstos nas Leis Estaduais n.ºs 5.647/2010 e 6.136/2011 não estão sendo computados como receita do Estado e, assim, não integrando a base de cálculo dos repasses constitucionais aos municípios.

A 16ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em acórdão de 10/03/2020, deu parcial provimento a um recurso interposto pelo Município determinando ao Estado do Rio de Janeiro que todas as compensações vindouras sejam seguidas de imediato repasse aos municípios de sua fração constitucional. Essas questões serão objeto de acompanhamento em futuras auditorias realizadas pela CAD.

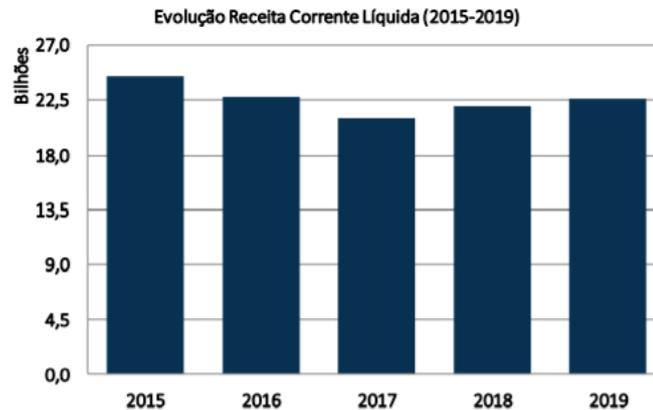
2.1.1.4 Outras Receitas Correntes

Esta origem de receita apresentou arrecadação de R\$ 1,59 bilhão em 2019, representando 5,54% da receita orçamentária total, destacando-se nesse montante os repasses do Tesouro ao FUNPREVI a título de antecipação de Royalties do Petróleo, nos termos dispostos na Lei n.º 5.300/2011 (R\$ 852,47 milhões).

2.1.2 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida - RCL, que é um importante parâmetro para vários indicadores da gestão fiscal e limite de gastos, atingiu, no exercício de 2019, o montante de R\$ 22,62 bilhões. Esse valor representou um aumento de 2,91%, descontada a inflação média do período, em comparação à RCL auferida em 2018. Destaca-se que no acumulado dos últimos 5 exercícios, a Receita Corrente Líquida teve uma redução de 7,42% em termos reais.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ



Fonte: Relatório da CAD

2.1.3 Receitas de Capital

Compõem as Receitas de Capital aquelas oriundas de contratação de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos concedidos e transferências de capital. Ao longo de 2019 elas importaram em R\$ 299,502 milhões, conforme demonstrado abaixo:

	R\$ mil
Receitas de Capital	2019
Operações de Crédito	188.075
Alienação de Bens	57.557
Amortização de Empréstimos	591
Transferências de Capital	53.279
Outras Receitas de Capital	-
Total	299.502

Fonte: Contas de Governo/CAD

As receitas de operações de crédito contratadas somaram R\$ 188,08 milhões, destacando-se o Contrato 398.460-88 para financiamento do Corredor BRT Transbrasil, com liberações de R\$ 108,37 milhões, e o contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID no âmbito do PROAP III, no valor de R\$ 32,76 milhões.

As receitas de operação de crédito nos últimos 5 exercícios evidenciaram uma queda substancial após os anos de 2015 e 2016, nos quais os ingressos se destinaram, em sua maioria, à realização das Olimpíadas e Paralimpíadas/2016. É preciso, porém, atentar para o possível atraso na execução

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

de programas com créditos disponíveis ao MRJ.

As transferências de capital, que somaram R\$ 53,28 milhões em 2019, têm como destaque os convênios com a União, no montante de R\$ 39,57 milhões.

O Município do Rio de Janeiro efetuou alienação de bens no montante de R\$ 57,56 milhões, sendo R\$ 36,63 milhões (63,65%) oriundos da alienação de bens imóveis pertencentes ao FUNPREVI.

2.1.4 Renúncia de Receitas

No tema renúncia de receitas, do total de R\$ 1,72 bilhão concedido a esse título, R\$ 1,31 bilhão provêm de quatro fundamentações legais, segundo apontado no relatório da CAD:

- IPTU - Lei n.º 691/1984 (em sua maioria isenções do art. 61): R\$ 459,16 milhões;
- ISS - Serviços prestados por profissionais autônomos e por sociedades de profissionais: R\$ 322,55 milhões;
- ISS - Serviços de saúde com internações: R\$ 270,43 milhões;
- ISS – Serviços de administração de Fundos: R\$ 255,07 milhões.

O impacto financeiro das renúncias nos exercícios de 2015 a 2019 reflete, além das políticas de incentivos implementadas pela Prefeitura, o esforço da Secretaria Municipal de Fazenda no controle e identificação das renúncias de receitas concedidas para atendimento às constantes solicitações deste Tribunal de Contas ao longo dos últimos anos.

O total da renúncia de receitas no período corresponde a 13,38% da arrecadação das receitas tributárias, apresentando uma diminuição em relação ao período anterior, no qual se verificou um percentual de 14,63%.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Tributos	Arrecadação 2019	R\$ mil Renúncia Fiscal	
		Valor	%
ISS	6.247.024	1.031.853	16,52%
IPTU/TCDL	4.268.559	580.224	13,59%
ITBI	812.657	102.999	12,67%
Demais Tributos	1.492.611	-	0,00%
Total	12.820.851	1.715.076	13,38%

Fonte: SMF/Coordenadoria do IPTU e Contas de Gestão 2019

A fim de atender às recomendações e diligências deste Tribunal, foi criado, por meio do Decreto nº 44.100, de 21/12/2017, Grupo de Trabalho composto por representantes da Secretaria Municipal de Fazenda - SMF, Procuradoria Geral do Município - PGM, Secretaria Municipal da Casa Civil - CVL, Controladoria Geral do Município - CGM e Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP, para apresentar um estudo relacionado à renúncia de receitas, com o respectivo impacto socioeconômico junto à população do Município.

A CAD apontou que em auditoria realizada em 2018 (processo 40/100.468/2018), foi verificado que o Município concluiu o plano de ação recomendado por esta Corte de Contas, apresentando propostas, metodologias e instrumentos para avaliação das renúncias e seu retorno socioeconômico. No entanto, as jurisdicionadas envolvidas interpretaram que os resultados do Grupo de Trabalho só compreenderiam as futuras renúncias a serem criadas, as quais seriam submetidas às novas regras propostas pelo Grupo de Trabalho. Assim, as renúncias já concedidas e atualmente em vigor ainda carecem de estudos sobre seus impactos socioeconômicos e de elementos que ratifiquem sua manutenção ou não.

2.1.5 Execução da Despesa

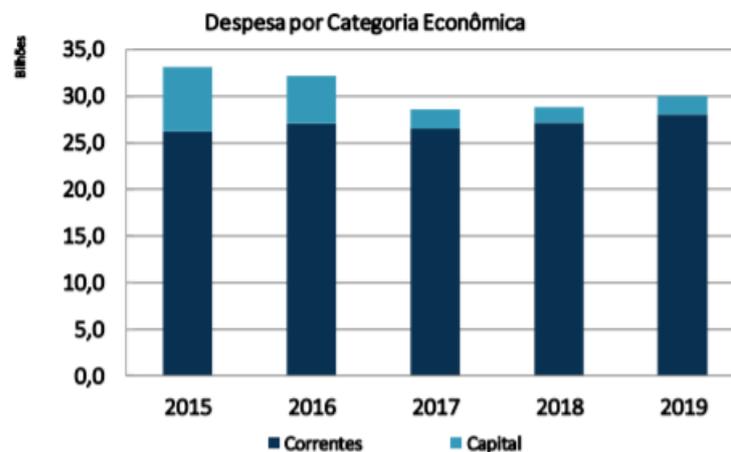
No exercício de 2019 os gastos correntes somaram R\$ 28,03 bilhões, enquanto os de capital atingiram R\$ 1,97 bilhão, representando, respectivamente, 93,42% e 6,58% do total das despesas empenhadas.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Despesa	Dotação Inicial	Dotação Final	Despesa Empenhada	R\$ mil
				Composição Emp. %
Despesas Correntes	28.311.272	29.137.567	28.029.037	93,42%
Pessoal e Encargos Sociais	18.239.710	18.298.244	17.870.027	59,56%
Juros e Encargos da Dívida	838.392	869.354	865.441	2,88%
Outras Despesas Correntes	9.233.171	9.969.969	9.293.569	30,98%
Despesas de Capital	2.271.101	2.943.367	1.973.024	6,58%
Investimentos	1.241.034	1.719.034	800.134	2,67%
Inversões Financeiras	23.356	67.849	17.818	0,06%
Amortização da Dívida	1.006.710	1.156.484	1.155.072	3,85%
Reserva de Contingência	50.000	3.482	-	-
Total	30.632.373	32.084.417	30.002.061	100%

Fonte: Contas de Governo 2019/CAD

O gráfico abaixo apresenta a evolução da despesa ao longo dos últimos 5 exercícios, segregada por categoria econômica e atualizada pelo IPCA-E:



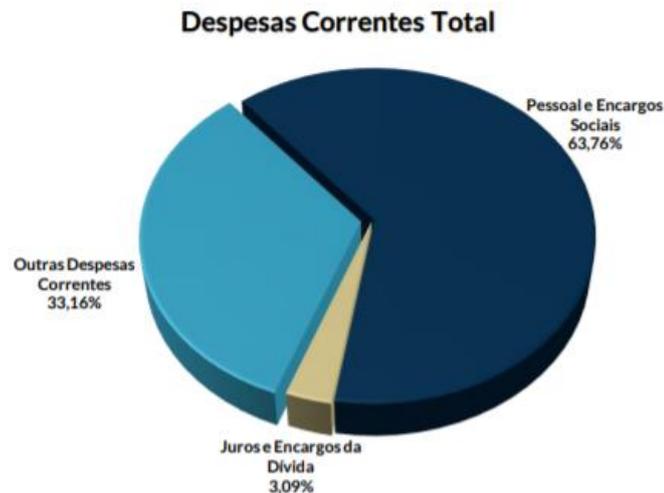
Comparando-se com o exercício anterior, houve um crescimento real das despesas empenhadas de 3,94%. Em termos de categorias econômicas, as Despesas Correntes aumentaram em 3,09% em 2019, enquanto as de Capital apresentaram crescimento real de 17,59%.

No tocante às despesas correntes, os gastos com Pessoal e Encargos Sociais corresponderam a 63,76% do total dessa categoria (61,49% em 2018), enquanto os Juros e Encargos da Dívida representaram 3,09% (3,14% em 2018) e Outras Despesas Correntes responderam por 33,16% (35,37%

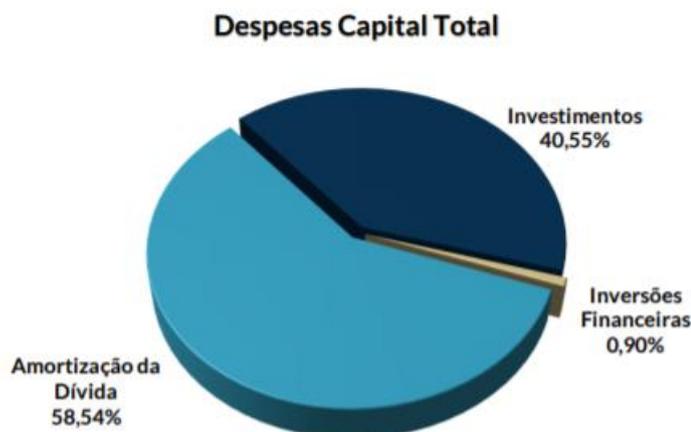
GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

em 2018). As despesas de pessoal serão tratadas em tópico específico devido a sua representatividade.

O gráfico abaixo apresenta a distribuição por grupo de natureza de despesa do total das despesas correntes:



As Despesas de Capital executadas em 2019 ficaram distribuídas conforme gráfico a seguir, no qual se observa que a maior parte dos gastos (58,54%) se refere à Amortização da Dívida (43,99% em 2018).



Comparando-se com o exercício anterior, houve um aumento na execução das Despesas de Capital influenciada principalmente pelo incremento no grupo Amortização da Dívida, devido ao pagamento de operações de crédito contraídas em exercícios anteriores, especialmente as relacionadas à execução de projetos de mobilidade urbana.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

As Inversões Financeiras apresentaram uma redução de 90,12%, justificada principalmente pela diminuição das despesas com aquisição de imóveis, integralização de capital social da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio Janeiro – CDURP e aporte de recursos destinados a obras e aquisição de bens, decorrentes da Parceria Público Privada do VLT Centro

As despesas com Investimentos tiveram um incremento em 2015 e 2016 em função da realização de obras de infraestrutura viária e de mobilidade urbana relacionadas à realização das Olimpíadas e Paralimpíadas. A partir de 2017 os gastos com Investimentos diminuiram 80,25% em relação a 2016, apresentando pouca variação nos dois exercícios seguintes.

As fontes de recursos para realização dos investimentos do exercício demonstraram que 46,04% do total empenhado neste Grupo de Despesa foi efetuado com recursos de terceiros, sendo 40,55% através de operações de crédito e 5,49% oriundos de convênios, enquanto 19,93% das despesas foram custeadas com recursos não vinculados.

Despesa Empenhada	2019	R\$ mil
		%
Operações de Crédito Contratuais Realizadas	324.483	40,55%
Contrapartida - Regularização de Obras	178.148	22,26%
Ordinários não Vinculados	159.460	19,93%
Convênios	43.964	5,49%
Royalties	35.528	4,44%
Multas de trânsito	22.840	2,85%
Demais Fontes	35.711	4,46%
Total	800.134	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2019/CAD

2.1.6 Resultado da Execução Orçamentária

O resultado da execução orçamentária é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. O Município apresentou um déficit orçamentário de R\$ 1,249 bilhão, conforme apresentado no quadro a seguir:

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Exercício 2019				R\$ mil	
Receita	Previs ta	Arrecadada	Desemp.	%	
	[A]	[B]	[B-A]	[B/A]	
Corrente	29.919.905	28.453.303	-1.466.602	95,10%	
Capital	712.467	299.502	-412.965	42,04%	
Total	30.632.373	28.752.805	-1.879.568	93,86%	
Despes a	Fixada	Executada	Desemp.	%	
	[C]	[D]	[C-D]	[D/C]	
Corrente	29.137.567	28.029.037	1.108.530	96,20%	
Capital	2.943.367	1.973.024	970.343	67,03%	
Res. Contingência	3.482	0	3.482	0,00%	
Total	32.084.417	30.002.061	2.082.355	93,51%	
Resultado Orçamentário [B-D]		-1.249.256			

Fonte: Contas de Governo 2019/CAD

Cabe destacar que o deficit orçamentário de R\$ 1,249 bilhão foi influenciado pela utilização do superavit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior no valor de R\$ 451,11 milhões, ocasionando um déficit orçamentário de R\$ 798 milhões, conforme demonstrado na tabela abaixo, que engloba também os quatro exercícios anteriores.

	R\$ mil				
	2015	2016	2017	2018	2019
Deficit da Execução Orçamentária [A]	-904.115	-611.458	-1.427.814	-168.880	-1.249.256
Execução com Recursos de Superavit Financ. Ex. Anteriores [B]	818.260	501.299	290.078	329.096	451.106
Resultado [A+B]	-85.856	-110.158	-1.137.736	160.216	-798.150

Fonte: Contas de Governo 2019 – Balanço Orçamentário/CAD

Desta forma, constata-se que as despesas executadas à conta de recursos com previsão de arrecadação em 2019 superaram em R\$ 798,15 milhões o montante efetivamente arrecadado, situação que contribuiu para a insuficiência financeira que será tratada em tópico específico.

Devido a sua relevância, o resultado orçamentário também será abordado no item 10.3.

2.2 Gestão Patrimonial

O Balanço Patrimonial consolidado é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

de informação de controle)¹⁵.

O Quadro principal do Balanço Patrimonial Consolidado do Município do Rio de Janeiro tem sua situação demonstrada a seguir:

Ativo	Dez/2019	Dez/2018	R\$ mil	
			Análise Horizontal	Análise Vertical Dez/2019
Circulante	7.081.700	7.030.670	0,73%	14,54%
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.159.489	1.838.778	-36,94%	2,38%
Créditos a Curto Prazo	5.751.289	4.972.371	15,66%	11,81%
Investimentos Temporários	3.166	46.870	-93,25%	0,01%
Estoque	167.467	168.959	-0,88%	0,34%
Variações Patr.Diminutivas Pg Antecipadamente	289	3.692	-92,17%	0,00%
Não Circulante	41.608.480	44.163.853	-5,79%	85,46%
Realizável a Longo Prazo	24.665.489	27.810.767	-11,31%	50,66%
Investimentos	1.548.356	1.392.786	11,17%	3,18%
Imobilizado	15.371.000	14.938.876	2,89%	31,57%
Intangível	23.635	21.424	10,32%	0,05%
Total do Ativo	48.690.180	51.194.523	-4,89%	100%

PASSIVO	Dez/2019	Dez/2018	R\$ mil	
			Análise Horizontal	Análise Vertical Dez/2019
Circulante	7.665.902	6.998.397	9,54%	15,74%
Obrigações Trabalhistas, Previd. e Assist a Pagar a Curto Prazo	1.457.426	1.234.448	18,06%	2,99%
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	1.298.441	1.153.724	12,54%	2,67%
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	3.635.505	3.085.925	17,81%	7,47%
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	27.317	22.163	23,25%	0,05%
Provisões a Curto Prazo	145.642	465.527	-68,71%	0,30%
Demais Obrigações a Curto Prazo	1.101.571	1.036.610	6,27%	2,26%
Não Circulante	62.742.605	51.963.401	20,74%	128,87%
Obrigações Trabalhistas, Previd. e Assist a Pagar a Curto Prazo	107.047	105.907	1,08%	0,22%
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	11.897.993	12.696.848	-6,29%	24,44%
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	70.871	36.693	93,15%	0,15%
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	2.172	2.254	-3,64%	0,01%
Provisões a Longo Prazo	48.862.761	37.239.412	31,21%	100,35%
Demais Obrigações a Longo Prazo	1.674.955	1.712.979	-2,22%	3,44%
Resultado Diferido	126.806	169.308	-25,10%	0,26%
Total do Passivo	70.408.507	58.961.798	19,41%	144,61%

Patrimônio Líquido	-21.718.327	-7.767.275	-179,61%	-44,61%
Patrimônio Social e Capital Social	203.817	203.860	-0,02%	0,42%
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	35.557	35.679	-0,34%	0,07%
Reservas	16.408	15.418	6,42%	0,03%
Ajuste de Avaliação Patrimonial	24.218	24.422	100,00%	0,05%
Resultados Acumulados	-21.998.327	-8.046.654	-173,38%	-45,18%
Total (Passivo + PL)	48.690.180	51.194.523	-4,89%	100%

Fonte: Contas de Governo 2019/CAD



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

No grupo Ativo Circulante são apresentados os ativos disponíveis para realização imediata e que têm a expectativa de realização até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Do valor registrado como Caixa e Equivalentes de Caixa destacam-se as Aplicações Financeiras no montante de R\$ 1,02 bilhão, que apresentaram um decréscimo de R\$ 660 milhões comparativamente ao exercício anterior.

Em Créditos Tributários a Receber está evidenciado o montante de R\$ 3,64 bilhões, relativo aos registros dos Créditos Tributários Não Previdenciários, discriminados em IPTU no valor de R\$ 1,33 bilhão, ISS no montante de R\$ 2,31 bilhões e ITBI com R\$ 2 milhões.

Sobre os valores registrados em Créditos Tributários a receber, esta Corte de Contas emitiu a recomendação (R2) no Parecer Prévio de 2018, para que a CGM apurasse a composição detalhada dos valores registrados a esse título, efetuando, se fosse o caso, os ajustes necessários.

Em resposta, a CGM informou que a SMF encaminhou detalhamento das informações do ISS e ITBI. Em relação ao IPTU foi informado que está sendo aguardado o levantamento por parte da IPLANRIO.

No grupo Ativo Não Circulante, que representa 50,66% do Ativo Total, cabe destaque aos Créditos de Longo Prazo de R\$ 24,19 bilhões e à Dívida Ativa Tributária Líquida de Longo Prazo de R\$ 20,69 bilhões, após dedução da Provisão para Perdas.

O Passivo é composto, majoritariamente, por obrigações classificadas no Passivo Não Circulante. Observa-se um aumento de R\$ 11,45 bilhões no Passivo em comparação ao exercício anterior, ocasionado, em parte, pelo acréscimo das Provisões a Longo Prazo.

Destaca-se que 10,88% das obrigações totais do Município (R\$ 7,66 bilhões de R\$ 70,41 bilhões) vencem no curto prazo.

Os valores mais significativos do Passivo Circulante se referem a Fornecedores e Contas a Pagar, representando 47,42% do saldo do grupo, e às Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar, representando 19,01%.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

No Passivo não Circulante, os valores mais expressivos se referem às Provisões a Longo Prazo, no montante de R\$ 48,86 bilhões (77,88%) e aos Empréstimos e Financiamentos, no valor de R\$ 11,90 bilhões (18,96%).

2.2.1 Endividamento

O endividamento total do Município no exercício de 2019 pode ser detalhado conforme quadro a seguir:

Endividamento	R\$ mil			
	2019	2018	Compos. %	Var. %
Restos a Pagar	2.940.954	2.539.517	4,18%	15,81%
Dívida Contratual	13.504.704	14.109.733	19,18%	-4,29%
Adm. Direta - Interna	8.401.251	9.014.378	11,93%	-6,80%
CEF	3.075.335	3.017.471	4,37%	1,92%
BNDES	4.403.320	4.889.088	6,25%	-9,94%
STN	769.404	807.820	1,09%	-4,76%
Santander	153.191	300.000	0,22%	-48,94%
Adm. Direta - Externa	4.588.266	4.641.439	6,52%	-1,15%
BID	807.679	859.722	1,15%	-6,05%
BIRD	3.780.586	3.781.718	5,37%	-0,03%
Reconhecimento de dívidas ¹	81.261	-	0,12%	-
Adm. Indireta	433.926	453.915	0,62%	-4,40%
Passivo Atuarial - FUNPREVI	35.428.077	31.452.207	50,32%	12,64%
Provisões	13.580.326	6.358.003	19,29%	113,59%
Outros ²	4.954.446	4.502.338	7,04%	10,04%
Total	70.408.506	58.961.797	100,00%	19,41%

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

1 Refere-se ao Contrato de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito assinado pelo Município do Rio de Janeiro com a Light Serviços de Eletricidade S.A, no valor de R\$ 81.261.330,71

2 Incluído o valor de R\$ 1,58 bilhão, referente a despesas não empenhadas

A maior participação no endividamento é representada pelo passivo atuarial do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI) com 50,32%, apresentando um acréscimo de 12,64% quando comparado ao exercício anterior.

A dívida contratual, com participação de 19,18% no endividamento total, diminuiu 4,29% no exercício de 2019.

As provisões da administração direta e indireta contabilizadas atingiram o valor de R\$ 13,58 bilhões, sendo R\$ 145,64 milhões registrados no Passivo Circulante e R\$ 13,43 bilhões no Passivo não Circulante.

O substancial incremento em relação ao saldo evidenciado no exercício anterior (113,59%) diz respeito à administração direta, que

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

apresentava provisões no montante de R\$ 5,54 bilhões em 2018, cujos valores foram registrados com base em informações prestadas pela PGM, referentes a processos administrativos/judiciais cíveis e trabalhistas, cuja possibilidade de perda aquele órgão classifica como provável.

Os passivos contingentes divulgados em Notas Explicativas somaram R\$ 27,86 bilhões em 2019, sendo R\$ 24,41 bilhões (87,63%) da Administração Direta, na qual também se observa, assim como nas Provisões, um substancial incremento com relação ao montante evidenciado em 2018 (R\$ 610,39 milhões). O valor divulgado tem como origem informações prestadas pela PGM referentes a ações judiciais, nas quais a chance de desembolso por parte do Município é considerada possível.

Entidade	Balço Patrimonial		Notas Explicativas
	Curto Prazo	Longo Prazo	Passivos Contingentes Possíveis
ADM DIRETA	10	12.525.529	24.414.121
PREVIRIO	-	67.440	-
FUNPREV	-	16.149	-
GM-RIO	-	8.746	189.522
GEORIO	-	3.444	32.567
CIDADE DAS ARTES	1.420	-	-
IPP	1.157	-	12
FPJ	-	1.144	11.255
PLANETÁRIO	1.256	-	257
RIOZOO	-	1.784	1.482
RIO-ÁGUAS	2.875	-	17.565
COMLURB	67.108	78.270	162.893
RIOCENTRO	2.307	28.182	108
IPLANRIO	-	7.226	1.221
IMPrensa	180	-	-
RIOURBE	67.699	378.073	2.962.545
RIOLUZ	1.564	42.689	1.016
RIOCOP	-	191.825	656
MULTRIO	-	459	470
CET-RIO	-	52.124	50.699
RIOFILME	66	-	-
RIOTUR	-	28.569	10.867
RIOSAUDE	-	3.029	2.978
Total	145.641	13.434.685	27.860.232

Fonte: Prestação de Contas/CAD.

Na análise dos restos a pagar, observa-se que o saldo em 31 de dezembro de 2019, incluindo os restos a pagar de exercícios anteriores e os inscritos em 2019, alcançou o montante de R\$ 2,94 bilhões.

Os Restos a Pagar Processados (RPP) participam com 81,23% do total, o que significa que, até a data de encerramento do exercício, as



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

compras foram entregues e os serviços contratados devidamente prestados, implicando compromissos reconhecidos no montante de R\$ 2,39 bilhões.

Poder	RPP	RPN	Total	R\$ mil	
					%
Executivo	2.389.002	494.945	2.883.947	98,06%	
Legislativo	-	57.007	57.007	1,94%	
Total	2.389.002	551.952	2.940.954	100,00%	
	81,23%	18,77%	100,00%		

Fonte: RREO 1º Bimestre 2020

Registra-se que foram evidenciadas no Balanço Patrimonial despesas no montante de R\$ 1,58 bilhão, que tiveram o serviço prestado ou o material entregue sem empenho e que por esse motivo não foram inscritas em Restos a Pagar.

A composição da despesa pode ser evidenciada conforme a tabela a seguir, com os valores empenhados com amortização, juros e outros encargos da dívida, por ação, incluindo a administração indireta:

PT, Projetos, Atividades e Natureza de Despesa	Desp. Autorizada [A]	Desp. Empenhada [B]	% [B]/[A]	R\$ mil	
				Despesa Paga [C]	% [C]/[B]
15.51.15.841.9000.6003 - Dívida Riourbe	5.225	4.535	86,79%	4.130	91,07%
329021 - Juros	523	309	58,99%	280	90,56%
469071 - Principal Resgatado	4.702	4.226	89,88%	3.850	91,11%
31.02.28.841.9000.5024 - Encargos da Div. Reneg.	28.608	28.608	100,00%	28.608	100,00%
329021 - Juros	28.022	28.022	100,00%	28.022	100,00%
329022 - Outros Encargos	587	587	100,00%	587	100,00%
31.02.28.841.9000.5025 - Dívida Renegociada	56.378	56.378	100,00%	56.378	100,00%
469077 - Principal Corrigido	56.378	56.378	100,00%	56.378	100,00%
31.02.28.841.9000.5098 - Reestr. Div. Reneg.	281.408	281.408	100,00%	281.408	100,00%
329021 - Juros	134.702	134.702	100,00%	134.702	100,00%
469077 - Principal Corrigido	146.706	146.706	100,00%	146.706	100,00%
31.02.28.843.9000.5026 - Encargos da Dívida Interna	671.397	667.699	99,45%	654.480	98,02%
329021 - Juros	585.043	583.720	99,77%	574.061	98,35%
329022 - Outros Encargos	86.354	83.979	97,25%	80.419	95,76%
31.02.28.843.9000.5027 - Dívida Interna	825.131	824.194	99,89%	801.911	97,30%
469071 - Principal Resgatado	825.131	824.194	99,89%	801.911	97,30%
31.02.28.844.0321.5704 - Encargos - BID - PROAP III	47.581	47.581	100,00%	47.581	100,00%
329021 - Juros	18.152	18.152	100,00%	18.152	100,00%
329022 - Outros Encargos	161	161	100,00%	161	100,00%
469077 - Principal Corrigido	29.268	29.268	100,00%	29.268	100,00%
31.02.28.844.9000.5028 - Encargos da Dívida Externa	15.810	15.810	100,00%	15.810	100,00%
329021 - Juros	15.810	15.810	100,00%	15.810	100,00%
31.02.28.844.9000.5029 - Dívida externa	94.300	94.300	100,00%	94.300	100,00%
469071 - Principal Resgatado	94.300	94.300	100,00%	94.300	100,00%
TOTAL	2.025.838	2.020.513	99,74%	1.984.606	98,22%

Fonte: FINCON/CAD

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Com base no quadro, nota-se que do valor de R\$ 1,98 bilhão pago no exercício de 2019, R\$ 1,13 bilhão refere-se a juros, R\$ 771,03 milhões a amortizações, e R\$ 81,17 milhões a outros encargos sobre a dívida.

Os dispêndios com a dívida em 2019 estão segregados da seguinte forma: 73,59% referem-se à dívida interna, 22,13% à dívida externa e 4,28% à dívida renegociada.

Conforme dados apurados pela CAD em auditoria, o BNDES foi o principal favorecido dos pagamentos efetuados pelo Município relacionados à dívida pública em 2019, com participação de 47,30% dos dispêndios, no montante de R\$ 938,75 milhões, sendo R\$ 559,44 milhões relativos a amortizações, R\$ 353,39 milhões a juros e R\$ 25,92 milhões a encargos de mora por descumprimento dos prazos de pagamento.

Em relação ao descumprimento dos prazos de pagamento das parcelas devidas ao BNDES, a CAD apurou que o mesmo ocorreu por determinação¹⁶ do Excelentíssimo Sr. Prefeito à SMF, que ordenou a suspensão de quaisquer pagamentos de serviço da dívida pública em favor do BNDES. A decisão foi motivada com base nos seguintes argumentos:

- conjuntura econômico-fiscal da Cidade do Rio de Janeiro, com impactos na oferta de serviços públicos que não acompanha a demanda cada vez maior, o que gera um déficit crescente no atendimento às necessidades da população;
- estagnação na economia do Município do Rio de Janeiro;
- garantia da promoção da pessoa humana, respeito incondicional à moralidade administrativa e a eficiência estatal, com vistas à finalidade precípua da edilidade de servir aos cidadãos que nela vivem, garantindo-lhes melhores condições de subsistência e desenvolvimento;
- o estado de calamidade pública decretado pelo Município do Rio de Janeiro, por meio do Decreto Rio nº 45.805/2019, de 10 de abril, em razão das tragédias das chuvas de abril – as mais fortes já registradas em 22 anos –, que foi reconhecido pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério do Desenvolvimento Regional;

¹⁶ Ofício GP n.º 206 de 16/09/2019 (peça 015)

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

- necessidade de adoção de medidas extraordinárias para assegurar investimentos em infraestrutura e conservação, importantíssimos para a temporada de chuvas de verão, cada ano mais potencializadas pelo efeito estufa.

Foi informado ainda que “... o Município estabeleceu profícuo entendimento com o Ministério da Economia e que a proposta de saldar os pagamentos com vencimento no segundo semestre de 2019, se darão em fevereiro de 2020, com juros de mora, ocasião em que receberá os recursos da parcela única do IPTU, e que essa proposta seria aceita caso não haja óbices de natureza jurídica.”

A CAD destacou que nos meses de novembro e dezembro de 2019 foram efetuados arrestos¹⁷ nas contas do Município, uma vez que o BNDES fez cumprir as cláusulas de garantia-reserva constantes dos instrumentos contratuais, que vinculam, em caráter irrevogável e irretratável, valores decorrentes dos repasses do FPM e do ICMS efetuados ao Município, em caso de inadimplemento das parcelas devidas.

Com a consolidação dos dados constatou-se que a suspensão do pagamento das parcelas devidas ao BNDES resultou em um desembolso adicional na ordem de R\$ 25,92 milhões aos cofres do Município em 2019, como apresentado na tabela abaixo:

	R\$ mil		
Serviço da dívida BNDES	Novembro e Dezembro 2019 (arrestos)	Outubro e Novembro 2019 (pago voluntariamente)	total
Amortização	171.206	67.168	238.374
Juros	127.927	34.600	162.526
Encargos mora	22.126	3.795	25.921
Total	321.259	105.562	426.821

Fonte: SMF/SUBTM

A CAD apurou em auditoria que o tesouro municipal possuía, no que se refere à disponibilidade de numerário em conta corrente, nas datas de vencimento das parcelas devidas ao BNDES, condições de honrar os compromissos decorrentes dos contratos de financiamento firmados, o que evitaria o dispêndio do montante referente à penalidade moratória decorrente do

¹⁷ Os valores dos arrestos, bem como aqueles pagos espontaneamente pelo Município, estão apresentados na pág. 158 do Relatório da CAD.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

descumprimento contratual.

A especializada ressaltou que essa constatação não afasta a possibilidade de, nas mencionadas datas, ou nos dias que as sucederam, o tesouro municipal ter priorizado outras despesas que, na avaliação do Poder Executivo, pudessem ser mais prioritárias face às aqui tratadas.

Por fim, destaca-se que a dívida com o BNDES será abordada no tópico 10.13 deste relatório.

2.2.2 Índices de Liquidez

Na análise dos índices de liquidez é possível medir a capacidade do ente de pagar suas dívidas no curto e/ou longo prazo, utilizando-se os recursos aplicados no ativo.

O Município apresentou índice de liquidez corrente de 0,92 (1,00 em 2018 e 0,73 em 2017), demonstrando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante não são suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo.

O índice de liquidez geral apresentou um indicador de 0,45 (0,59 em 2018 e 0,51 em 2017), demonstrando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante e Ativo Realizável a Longo Prazo não são suficientes para honrar, em sua totalidade, as exigibilidades do Total do Passivo.

2.2.3 Patrimônio Líquido

Quanto à situação patrimonial líquida, cumpre registrar que, em relação ao exercício de 2018, houve um aumento do passivo a descoberto em R\$ 13,95 bilhões.


GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Patrimônio Líquido (Passivo a Descoberto)	Dez/2019	Dez/2018	R\$ mil
			Análise Vertical Dez/2019
Patrimônio Social e Capital Social	203.817	203.860	-0,94%
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	35.557	35.679	-0,16%
Reservas	16.408	15.418	-0,08%
Ajuste de Avaliação Patrimonial	24.218	24.422	-0,12%
Resultados Acumulados	-21.998.327	-8.046.654	101,30%
Resultado do Exercício	-7.663.354	6.903.258	
Resultados de Exercícios Anteriores	-7.998.888	-10.233.009	
Ajustes de Exercícios Anteriores	-6.336.085	-4.716.903	
Total	-21.718.327	-7.767.275	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2019 / CAD

O quadro a seguir apresenta o resultado do superávit/déficit financeiro, correspondente à diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro em atendimento ao artigo 105 da Lei 4.320/1964, constatando-se que o Município apresentou deficit financeiro no montante de R\$ 1,86 bilhão:

Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes	Dez/2019	Dez/2018	R\$ mil
			Variação
Ativo [I]	48.690.180	51.194.523	-4,89%
Ativo Financeiro	1.167.565	1.891.571	-38,28%
Ativo Permanente	47.522.615	49.302.952	-3,61%
Passivo [II]	70.408.507	58.961.798	19,41%
Passivo Financeiro	3.023.621	2.523.257	19,83%
Passivo Permanente	67.384.886	56.438.541	19,40%
Saldo Patrimonial [III] = [I - II]	-21.718.327	-7.767.275	-179,61%

Fonte: Contas de Governo 2019 / CAD

2.2.4 Sequestro de Valores nas Contas Bancárias por Decisão Judicial

É oportuno registrar que ao final do exercício de 2019, em decorrência da ordem judicial emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho no processo 0102392-05.2019.5.01.0000, foi realizado o sequestro de recursos de algumas contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45, para fins do pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Saúde junto a prestadores de serviços¹⁸.

Em auditoria realizada pela CAD em março de 2020, foi constatado que o valor de R\$ 390,46 milhões não transitou pela execução orçamentária no exercício, ocasionando a realização de despesas sem prévio empenho, o que é vedado pelo artigo 60 da Lei 4.320/64.

Além disso, verificou-se que R\$ 38,13 milhões de parte dos R\$ 390,46 milhões foram sequestrados de contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de seus recursos vinculados em Lei, não sendo prevista a utilização desses recursos para o pagamento de prestadores de serviços da Secretaria Municipal de Saúde.

2.2.5 Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S.A. - CDURP

Por pertinente, cabe aqui destacar a situação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S.A. - CDURP, no tocante à dependência de recursos provenientes do Tesouro.

A CDURP foi criada como Sociedade de Economia Mista, com o fim específico de coordenar a Operação Urbana Consorciada (OUC), promovendo o desenvolvimento da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro (AEIU). De acordo com a lei, a CDURP não poderá receber do Município transferências voluntárias de recursos para o custeio de despesas operacionais, concluindo-se, portanto, que legalmente a empresa é enquadrada pelo Município como uma Estatal Não Dependente, não integrando, assim, o orçamento fiscal da lei orçamentária anual; não está contemplada no sistema informatizado corporativo da Prefeitura - FINCON; não participa da consolidação das contas públicas, para fins da Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000 (LRF); e tampouco observa as etapas de realização da despesa e receita presentes na contabilidade pública, dentre outros aspectos.

Esta Corte reconheceu¹⁹ a situação de dependência da Entidade de recursos do Tesouro para os fins da LRF, fundamentada, principalmente,

¹⁸ Subitem 4.3.2, fls. 342 do Livro de Prestação de Contas de Governo

¹⁹ Conforme decisões prolatadas nos processos n.ºs 40/001.095/2017 e 40/100.583/2018

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

nos recorrentes aportes de capital realizados pelo Município do Rio de Janeiro (único acionista da entidade), que entre os exercícios de 2014 e 2018 totalizaram R\$ 827.420.573,38 e tiveram a finalidade de pagar compromissos da CDURP, além de outros recebimentos indiretos do Tesouro.

Em decisão prolatada em 09/10/2019, nos autos do processo n.º 40/100.583/2018, esta Corte decidiu arquivar o referido administrativo, determinando, a fim de cumprir os dispositivos da LRF, a adoção de providências para que a CDURP não seja enquadrada como Estatal Não Dependente enquanto persistir a integralização de Capital Social pelo Município do Rio de Janeiro para a cobertura de déficits financeiros decorrentes dos compromissos assumidos pela Entidade, ou persistir a transferência indireta de recursos.

Considerando a relevância da temática para fins de consolidação das Contas Públicas e atendimento às normas aplicáveis a estatais dependentes, e que a adoção de providências para que a CDURP não seja enquadrada como Estatal Não Dependente extrapola as competências da entidade, visto serem medidas que devem ser adotadas pelo Poder Executivo, o Corpo Instrutivo sugere que seja determinado ao Poder Executivo que a elaboração dos instrumentos legais de planejamento (PPA, LDO e LOA) considerem a CDURP como empresa estatal dependente.

2.3 Dívida Ativa

A dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa reconhecida contabilmente no ativo. Não se confunde com a dívida pública, uma vez que esta representa as obrigações do ente público com terceiros, sendo reconhecida contabilmente no passivo.²⁰

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, a competência para inscrever os créditos tributários e não tributários vencidos e não pagos em

²⁰ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª Edição – Parte III

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

dívida ativa, efetuar a sua cobrança administrativa e judicial e conceder o seu parcelamento é da Procuradoria Geral do Município²¹.

O estoque da Dívida Ativa do Município apresentado no Balanço Patrimonial da Administração Direta é de R\$ 52,36 bilhões, sendo R\$ 49,42 bilhões referente à Dívida Tributária e R\$ 2,94 bilhões referente à Dívida não Tributária. O ISS e o IPTU constituem as principais dívidas a receber.

O Ajuste de Perdas da Dívida Ativa representa as parcelas que apresentam significativa probabilidade de não realização em função de cancelamentos, prescrições, ações judiciais, entre outros.

A revisão efetuada para as perdas esperadas reduziu as distorções na recuperação da dívida em R\$ 28,35 bilhões. Dessa forma os créditos inscritos em Dívida Ativa com expectativa de recebimento totalizaram R\$ 24,01 bilhões, e podem ser resumidos no quadro a seguir:

	R\$ mil	
	31/12/2019	Ano Anterior
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	49.422.086	46.606.099
CIRCULANTE	379.661	425.797
NÃO CIRCULANTE	49.042.425	46.180.301
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	2.936.283	2.730.721
CIRCULANTE	12.052	11.295
NÃO CIRCULANTE	2.924.231	2.719.426
TOTAL DA DÍVIDA ATIVA	52.358.370	49.336.820
(-) AJUSTE PERDAS DO LONGO PRAZO	-28.352.020	-21.900.820
TOTAL LÍQUIDO	24.006.350	27.435.999

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019/ CAD.

Em relação à composição da Dívida Ativa a participação mais significativa em 31/12/2019 correspondia ao ISS, com 46,12%, seguido pelo IPTU, com 45,45%. Estas espécies tributárias representaram 91,57% dos créditos.

O comportamento da dívida ativa ao longo dos últimos 5 exercícios é apresentado no quadro abaixo:

²¹ Decreto nº 5865 de 30 de maio de 1986 - Regulamenta o parcelamento de Créditos Municipais inscritos como Dívida Ativa do Município e dá outras providências.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Exercício	Previsão [A]	Arrecadação [B]	Desempenho [C] = [B]/[A]	R\$ mil
				Varição Exercício Anterior
2015	797.488	948.658	118,96%	13,90%
2016	849.828	957.818	112,71%	0,97%
2017	877.365	714.688	81,46%	-25,38%
2018	1.524.293	639.402	41,95%	-10,53%
2019	1.311.197	756.664	57,71%	18,34%

Fonte: CGM - Valores Atualizados pelo IPCA-E médio (Bas e 2019)

Obs.: A arrecadação inclui o Principal da Dívida Ativa, Multas e Juros.

No exercício de 2019 a arrecadação alcançou o montante de R\$ 756,66 milhões²², atingindo apenas 57,71% da previsão orçamentária, ainda que se tenha observado um aumento em relação ao exercício anterior, quando o desempenho atingiu 41,95% do previsto. Tal frustração se deu notadamente no IPTU (previsão de R\$ 913,79 milhões frente a uma arrecadação de R\$ 486,38 milhões) e no ISS (previsão de R\$ 314,25 milhões frente a uma arrecadação de R\$ 161,57 milhões).

O índice de arrecadação nos últimos 5 (cinco) exercícios, obtido pela divisão da Receita Arrecadada pelo Saldo total da Dívida, ambos considerados pelos seus valores nominais, demonstra que houve um incremento da arrecadação da dívida ativa no presente exercício, revertendo-se a tendência de queda constatada nos últimos três anos.

Especificação	R\$ mil				
	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Total	851.837	860.063	665.082	616.731	756.664
Saldo da Dívida	40.385.329	42.637.540	44.776.739	49.336.820	52.358.370
Índice de Arrecadação	2,11%	2,02%	1,49%	1,25%	1,45%

Fonte: CGM (Valores nominais).

De acordo com dados fornecidos pela PGM, a receita decorrente do Programa Concilia Rio (instituído para o exercício de 2019 por meio da Lei n.º 6.640, de 18/09/2019) totalizou R\$ 370,62 milhões, representando 48,98% da receita total da dívida ativa auferida pelo Município.

²² A divergência entre este valor e o constante do quadro do subitem 7.2 está sendo apurada em auditoria realizada pela CAD.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

No tocante ao comportamento das arrecadações por via judicial e amigável nos últimos 5 anos, em valores corrigidos pelo IPCA-E, pode-se apresentar os seguintes valores²³:

Anos	Arrecadação Total		R\$ mil Constantes		
	Amigável	% Total	Judicial	% Total	Total
2015	264.724	30,60%	600.291	69,40%	865.015
2016	253.626	35,89%	453.085	64,11%	706.710
2017	254.266	36,08%	450.528	63,92%	704.793
2018	267.221	41,78%	372.360	58,22%	639.581
2019	287.059	40,43%	422.895	59,57%	709.954

Fonte: PGM/PDA

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

* Valores Atualizados pelo IPCA-E

A especializada apontou que, historicamente, a arrecadação judicial supera a amigável, atingido 59,57% do total em 2019, apresentando um leve aumento em relação à proporção constatada no exercício anterior. Ressalta-se que, dos R\$ 287,06 milhões de arrecadação amigável, R\$ 26,73 milhões (9,31%) decorreram de protestos extrajudiciais.

Segundo informações prestadas pela PGM no curso da auditoria realizada pela CAD, o montante de parcelamentos com previsão de recebimento em 2020 corresponde a R\$ 391,71 milhões (evidenciado no Ativo Circulante da administração direta), enquanto os parcelamentos com previsão de recebimento a partir de 2021 correspondem a R\$ 1,05 bilhão, totalizando R\$ 1,44 bilhão.

No tocante aos cancelamentos efetuados durante o exercício de 2019, os valores são apresentados no quadro a seguir:

²³ Foram excluídos os valores que se referem a pagamentos que, por motivos operacionais do sistema da Dívida Ativa, não podem ser imediatamente relacionados a uma Certidão, antes que se defina tratar-se de cobrança amigável ou judicial e as conversões de depósito tendo em vista que os valores referentes aos exercícios anteriores não continham tal informação.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Baixas da Dívida Ativa				R\$ mil	
Exercício	Cancelamentos (A)	Pagamentos (B)	Total (C) = (A) + (B)	% (D) = (A) / (C)	
2015	1.115.293	1.034.250	2.149.544	51,89%	
2016	3.458.288	957.818	4.416.106	78,31%	
2017	4.520.717	714.688	5.235.405	86,35%	
2018	909.143	636.228	1.545.372	58,83%	
2019	1.314.849	817.714	2.132.563	61,66%	

valores atualizados pelo IPCA-E

Nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018 esta Corte recomendou que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adotasse medidas visando maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que sejam minimizados os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais.

Em auditoria realizada pela CAD constatou-se que, no exercício de 2019, o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 261,59 milhões. Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2019, representa um montante de R\$ 2,09 bilhões, dos quais R\$ 1,11 bilhão com exigibilidade suspensa.

3 Limites Constitucionais e Legais

Este capítulo tem como objetivo evidenciar e avaliar o cumprimento dos limites constitucionais e legais no exercício de 2019.

3.1 Despesa de Pessoal

Em atendimento ao caput do art. 169²⁴ da Constituição Federal de 1988, a LRF definiu os limites para o gasto com pessoal de cada ente da federação.

²⁴ Constituição Federal de 1988 - Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

São consideradas despesas com pessoal o somatório dos gastos do ente com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência²⁵.

Para fins de cumprimento do limite fixado na LRF, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal"²⁶.

A despesa total com pessoal é apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Para o Município do Rio de Janeiro, a despesa total com pessoal em cada período de apuração não poderá exceder ao percentual de 60% da Receita Corrente Líquida, distribuídos em 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, e 54% para o Executivo.

O acompanhamento da despesa com pessoal é realizado ao longo do exercício através do Demonstrativo das Despesas Com Pessoal publicado como parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal.

No 1º quadrimestre/2019 a despesa total com pessoal do Poder Executivo correspondeu a 51,77% da Receita Corrente Líquida, superando o limite prudencial estabelecido no parágrafo único do art. 22 da LRF. No 2º quadrimestre/2019 a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu 53,97% da RCL, também ultrapassando o limite prudencial de 51,30%. Em ambos os casos, esta Corte emitiu Alerta ao Chefe do Poder Executivo quanto às vedações impostas pelo § único, do art. 22 da LRF.

²⁵ Lei Complementar nº 101/2000, art. 18

²⁶ Lei Complementar nº 101/2000, §1º, art. 18

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A despesa consolidada com pessoal do Município do Rio de Janeiro em 31/12/2019 correspondeu a 57,27% da RCL conforme tabela a seguir:

DESPESA DE PESSOAL AJUSTADA				R\$ mil
Despesa com Pessoal	Executivo	Câmara	TCM	Consolidado
Despesa Bruta com Pessoal [I]	17.273.348	465.420	205.979	17.944.746
Pessoal Ativo	11.785.589	465.420	205.229	12.456.237
Pessoal Inativo e Pensionistas	5.413.040	-	750	5.413.790
Outras de Despesa de Pessoal decor. contratos de terceirização (art 18 § 1º da LRF)	74.719	-	-	74.719
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF) [II]	4.984.862	2.664	611	4.988.137
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	4.662	803	-	5.465
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	31.859	-	-	31.859
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	118.629	1.861	611	121.101
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.829.712	-	-	4.829.712
Total da Despesa com Pessoal para fins de Limite [III] = [I] - [II]	12.288.485	462.756	205.368	12.956.609
Recita Corrente Líquida [IV]				22.623.367
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL [V] = [III / IV]*100	54,32%	2,05%	0,91%	57,27%
LIMITE ALERTA (VIII)=(90% x VI) (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)	48,60%	4,10%	1,31%	54,00%
LIMITE PRUDENCIAL (VII)=(95% x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	51,30%	4,32%	1,38%	57,00%
LIMITE MÁXIMO (VI) (inciso III, art. 20 da LRF)	54,00%	4,55%	1,45%	60,00%

Fonte: Contas de Governo 2019 e Relatórios de Gestão Fiscal da CMRJ e TCMRJ

Os gastos com pessoal da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas corresponderam, respectivamente, a 2,05% e 0,91% da Receita Corrente Líquida apurada no período, ambos abaixo do limite legal.

A despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou 54,32% da RCL, ultrapassando o limite máximo estabelecido, obrigando o referido Poder a adotar as providências dispostas no art. 23²⁷ da LRF para recondução da despesa com pessoal ao limite no prazo de dois quadrimestres.

²⁷ LRF, Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - Receber transferências voluntárias;

II - Obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

No entanto, é importante destacar que por ocasião da pandemia da COVID-19 e da declaração de estado de calamidade pública no Município em 10/04/2020, o prazo previsto para eliminar os excessos com a despesa de pessoal ficará suspenso enquanto durar o período de calamidade pública.

A CAD destacou que a proporção entre a despesa com pessoal e a RCL do Poder Executivo passou de 44,26% em 2015 para 54,32% em 2019, com uma sensível queda da receita corrente líquida em 2016 e 2017, e uma recuperação nos últimos dois exercícios, mas ainda distante do patamar atingido em 2015.

Em contrapartida, os gastos com pessoal, após discreta queda em 2017, voltaram a subir nos últimos dois exercícios, e de forma mais acentuada em 2019. Considerando o período 2015/2019, a RCL apresentou queda real na ordem de 7,42%, enquanto a despesa com pessoal sofreu aumento real de 13,61%.

Por fim, o Corpo Instrutivo destacou o Alerta A6 constante do Parecer Prévio de 2018, quanto ao disposto na Portaria STN n.º 233, de 15/04/2019, sobre a obrigatoriedade da inclusão, a partir do exercício de 2021, das despesas com pessoal decorrentes de contratos de gestão firmados com organizações sociais.

No entanto, em 8 de julho de 2020, foi editada a Portaria nº 377 prorrogando de 2020 para 2021 o prazo para ajuste dos contratos, e de 2021 para 2022 a vigência das novas regras para inclusão das despesas com as organizações sociais (OSs) e semelhantes no cálculo do limite da despesa de pessoal estabelecido pela LRF para Estados e Municípios. Com esta nova previsão, o gestor municipal poderá estabelecer um cronograma de ajuste na despesa de pessoal de modo a evitar penalizações dos órgãos de controle.

No mesmo Parecer Prévio, foi determinado que a CGM informasse, nas Prestações de Contas de Governo, as despesas de pessoal decorrentes de tais contratos, indicando as Secretarias executoras. A CGM informou que essas despesas somaram, no exercício de 2019, o montante de R\$ 1,98 bilhão, sendo R\$ 1,83 bilhão (92,61%) decorrentes de instrumentos firmados pela Secretaria Municipal de Saúde.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

O descumprimento com despesa de pessoal será também abordado no tópico 10.6.

3.2 Educação

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 212, *caput*, que o Município aplicará anualmente nunca menos de 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) discrimina, em seus arts. 70 e 71, as despesas que são consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como suas vedações.

Os Tribunais de Contas têm a atribuição de acompanhar a aplicação dos recursos e verificar o cumprimento da aplicação mínima constitucional nas Contas de Governo prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, de acordo com o art. 73 da LDB²⁸.

O não cumprimento do percentual mínimo de 25% da obrigação constitucional sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme o art. 35, III, da Constituição Federal e ao não recebimento de transferências voluntárias, conforme o art. 25, §1º, IV, “b”, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

O percentual apresentado pela CGM na prestação de contas foi de 28,58%. No entanto, a CAD identificou despesas que não deveriam ser consideradas na base de cálculo do limite mínimo constitucional em MDE no montante de R\$ 41,84 milhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

²⁸ Lei nº 9.394/96, LDB - Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.


GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

	R\$
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE/2019	
I - Base de Cálculo do Anexo 8 - RREO	
[A] - Receita de Impostos e Transferências	15.799.775.843,03
[B] - Despesas para Fins de MDE	4.515.166.379,45
II - Exame TCMSGCE/CAD	
(-) Deduções	
1) Despesas com o Ensino Estadual	7.906.616,28
2) Despesas com Concessionárias (Juros e Multas)	902.292,90
3) Despesas com Assistência Médica (Múltiplo)	287.006,03
4) Bibliotecas Municipais	39.528,99
5) Contribuição Suplementar	32.708.245,10
[C] - Total das Deduções (itens 1 a 5)	41.843.689,30
[D] - Despesas para Fins de Limite [B-C]	4.473.322.690,15
[E] - Percentual Aplicado em 2019:	
	CGM = [B/A] 28,58%
	TCM = [D/A] 28,31%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019/ CAD.

Após realização do ajuste de dados, foi possível obter o percentual de 28,31%, evidenciando que o Município cumpriu o limite constitucional.

3.2.1 FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212, caput, da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Os recursos do FUNDEB serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Os recursos do FUNDEB em 2019 totalizaram o montante de R\$ 2,63 bilhões e foram decorrentes das seguintes fontes:

Origem de Recursos	
Parcela do ICMS	2.078.107.416
Parcela do IPVA	173.992.778
Parcela do FPM	172.486.498
Parcela do FPE	90.787.267
Parcela do ITCMD	58.265.487
Parcela do IPI-EXP	52.355.817
Parcela da LC 87/96	0
Parcela do ITR	378.937
Total	2.626.374.201

Fonte: Contas de Governo 2019

A distribuição dos recursos é efetivada com base no número de alunos da educação básica pública, conforme dados do último Censo Escolar. Em 2019, o ganho do FUNDEB, decorrente da diferença entre o valor recebido e o retido, totalizou R\$ 1,91 bilhão, conforme sintetizado a seguir:

	R\$		
	Transferências Recebidas (Parcelas)	Valores Destinados (Cotas-Parte)	Ganho do FUNDEB
ICMS	2.078.107.416	478.664.153	1.599.443.263
IPVA	173.992.778	156.597.224	17.395.554
FPM	172.486.498	69.752.496	102.734.002
FPE	90.787.267	0	90.787.267
ITCM	58.265.487	0	58.265.487
IPI-EXP	52.355.817	11.973.536	40.382.281
LC 87/1996	0	0	0
ITR	378.937	38.101	340.836
Total	2.626.374.201	717.025.512	1.909.348.689

Fonte: Contas de Governo 2019

A despesa orçamentária empenhada atingiu o montante de R\$ 2,71 bilhões, representando 99,05% da dotação autorizada atualizada, sendo executada por meio das atividades relacionadas no quadro abaixo. Do total empenhado, o valor aproximado de R\$ 41,5 milhões refere-se a despesas custeadas com o superávit financeiro do exercício anterior.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

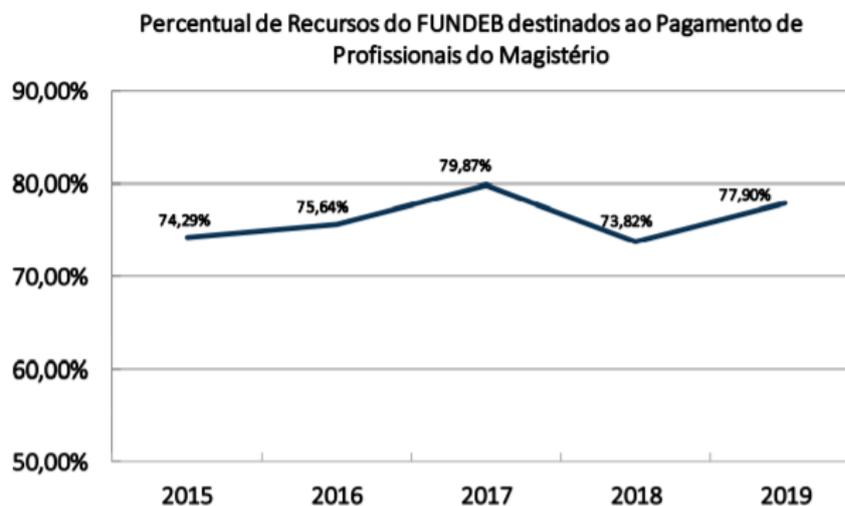
	R\$	
Projetos /Atividades	Empenhado	%
Pessoal das unidades escolares - ensino fundamental	1.517.402.133	56,01%
Pessoal das unidades escolares - educação infantil	366.431.144	13,52%
Manutenção e revitalização das unidades escolares	216.564.247	7,99%
Manutenção e revitalização da educação infantil	162.155.501	5,99%
Pessoal das unidades escolares - educação especial	66.541.455	2,46%
Pessoal das unidades escolares - jovens e adultos no ensino fundamental	65.310.874	2,41%
Concessionárias de serviços públicos de energia elétrica	55.672.976	2,05%
Gastos com pessoal - obrigações patronais	41.482.935	1,53%
Gastos com pessoal - obrigações patronais (DEA)	39.058.412	1,44%
Descentralização da gestão participativa	30.618.497	1,13%
Concessionárias de serviços públicos	29.200.450	1,08%
Manutenção e revitalização do ensino fundamental	24.974.681	0,92%
Aquisição de material didático	24.800.323	0,92%
Apoio administrativo	24.677.083	0,91%
Manutenção e desenvolvimento da informática	16.730.705	0,62%
Programa de estágio da SME	16.641.659	0,61%
Atendimento escolar especializado	8.282.935	0,31%
Capacitação pedagógica, técnico-administrativa e gerencial	1.383.309	0,05%
Alfabetização no primeiro e segundo ano	912.352	0,03%
Programa de atendimento a jovens e adultos no ensino fundamental	226.045	0,01%
Construção de unidades de educação infantil	225.767	0,01%
Total	2.709.293.482	100%

Fonte: Contas de Governo 2019

A Lei n.º 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, determina em seu art. 22 que seja empregado, no mínimo, 60% dos recursos anuais na remuneração dos profissionais do Magistério da educação básica pública (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico).

O Município do Rio de Janeiro destinou, no exercício de 2019, o montante de R\$ 2,10 bilhões, ou seja, 77,90% dos recursos recebidos do FUNDEB, à remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo os dispositivos constitucional e legal. O gráfico a seguir apresenta os índices aplicados nos últimos cinco exercícios.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ



A Lei Federal nº 11.494/07 também estabelece, em seu art. 21, que os recursos do FUNDEB devem ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados. O § 2º do citado artigo permite que até 5% desses recursos seja utilizado no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional.

No exercício de 2019, o Município arrecadou R\$ 2,64 bilhões com receitas recebidas do FUNDEB e empenhou o valor de R\$ 2,67 bilhões (excluindo despesas do exercício anterior), o que representou um déficit de R\$ 30 milhões (-1,14%), inscritos como restos a pagar sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino.

3.2.2 Vigência do FUNDEB

O Fundeb entrou em vigor em janeiro de 2007 e se estenderia até o exercício de 2020, conforme previa a Emenda Constitucional nº 53, que alterou o Art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

No entanto, em 26/08/2020, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108, que determinou a instituição em caráter permanente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundo deixou de ser tratado como uma norma constitucional transitória (ADCT) e foi incorporado ao texto definitivo da

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Constituição Federal.

A nova emenda aumenta de forma gradativa a participação da União no Fundeb, passando dos atuais 10%, para 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e 23% em 2026, ampliando o investimento na educação em todo o país.

Uma das mudanças trazidas ao texto constitucional foi a alteração dos critérios de repasse do ICMS aos Municípios, conforme nova redação dada ao inciso I, do parágrafo único, do art. 158 da Constituição Federal de 1988, através da EC 108/2020. De acordo com a nova regra, dos 25% da receita do ICMS pertencentes aos municípios, 65%, no mínimo, serão distribuídos pelos estados, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços feitas em seus territórios. Pela antiga regra, este percentual correspondia a no mínimo 75%. Dessa forma, a redução de 10% nas Transferências Estaduais do ICMS poderá impactar a arrecadação do Município.

Em contrapartida, no inciso II, do parágrafo único, do art. 158 da CF/1988, fica instituído que lei estadual deverá dispor sobre os 35% restantes (dos 25% a serem repassados aos municípios), sendo que o Estado deverá distribuir, obrigatoriamente, no mínimo, 10 pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. A partir da nova emenda, portanto, passa a ser obrigatória a distribuição aos municípios de parte da receita de ICMS conforme critérios educacionais.

Os Estados terão prazo de dois anos, contados da data da promulgação da Emenda Constitucional, para aprovar lei estadual adequada às transferências do ICMS aos municípios nestes novos termos.

Também se torna obrigatório, conforme disposto no art.163-A, que todos os entes federados disponibilizem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, devendo ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Outra alteração provocada pela EC 108/2020 determina que proporção não inferior a 70% dos recursos recebidos por meio do fundo deve ser destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, englobando mais categorias de profissionais. Na regra anterior, no mínimo, 60% dos recursos recebidos por meio do Fundeb eram destinados à remuneração dos profissionais do Magistério na ativa.

A nova regra também prevê a aplicação de recursos em despesas de capital, conforme disposto no inciso XI, art. 212-A, da CF/88, e não somente em gastos com despesas correntes.

Há que se destacar que com a nova emenda, os recursos do FUNDEB serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes²⁹, e deverão observar as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre as etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade³⁰, conforme dispuser a Lei.

Além dessas ponderações, também serão definidas outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como os prazos de implementação³¹.

Esta Corte de Contas havia alertado no Parecer Prévio de 2018 que a extinção do FUNDEB acarretaria ao Município uma perda de arrecadação na ordem de R\$ 1,91 bilhão em valores atuais. Esse valor correspondeu, em 2019, a aproximadamente 8,44% 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. Além disso, esse montante corresponde a 27% do que foi aplicado pelo Município na Função Educação (R\$ 7,03 bilhões).

²⁹ Constituição Federal, Art. 212-A, III – Alterado pela Emenda Constitucional nº 108/2020

³⁰ Constituição Federal, Art. 212-A, X, a – Alterado pela Emenda Constitucional nº 108/2020

³¹ Constituição Federal, Art. 212-A, § 2º - Alterado pela Emenda Constitucional nº 108/2020

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

3.3 Saúde

A Constituição Federal, em seu art. 196, dispõe que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, em regulamentação ao § 2º, art. 198 da Constituição Federal, determinou que os Municípios apliquem, no mínimo, 15% 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.

O Município aplicou em 2019 o percentual de 20,64% em saúde conforme evidencia o quadro abaixo, acima, portanto, do limite mínimo previsto:

	R\$
Receita Para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde [A]	15.769.508.367,46
Receita de Impostos Líquida	12.184.380.809,65
Receita de Transferências Constitucionais e Legais	3.585.127.557,81
Despesas com Saúde [B]	5.035.435.253,90
Despesas Correntes	4.952.208.340,68
Despesas de Capital	83.226.913,22
Despesas com Saúde não Computada Para Fins de Apuração do Percentual Mínimo [C]	1.780.041.285,06
Despesas custeadas com outros recursos	1.780.041.285,06
Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde [D] = [B-C]	3.255.393.968,84
Percentual de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde [E] = [D/A]	20,64%

Fonte: Contas de Governo 2019

3.3.1 Despesas sem prévio empenho

Em auditoria realizada na Secretaria Municipal de Saúde para verificar a continuidade da realização de despesas sem prévio empenho, vedada pelo art. 60 da Lei nº 4320/64, foi constatado que a SMS continua adotando essa prática, alcançando, em 31/12/2019, um montante de R\$ 645.850.287,45, conforme demonstrado a seguir:



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Conta Contábil	Saldo 31/12/2018	Regis tro em 2019	Saldo 31/12/2019
2.1.3.11.01.01.00 Fomecedores e Contas a Pagar Nacionais			
2.1.3.11.01.01.04 DESPESAS INCORRIDAS E NÃO INSCRITAS EM RP - FUNDOS ESPECIAIS	815.368.576,44	-175.365.040,52	640.003.535,92
2.1.3.12.01.01.00 Fomecedores e Contas a Pagar Nacionais INTRA			
2.1.3.12.01.01.05 DESPESAS INCORRIDAS E NÃO INSCRITAS EM RP - FUNDOS ESPECIAIS	35.884.458,66	-33.206.750,11	2.677.708,55
2.1.3.14.00.00.00 Fomecedores e Contas a Pagar Nacionais a Curto Prazo - Inter OFSS - Estac			
2.1.3.14.01.01.03 DESPESAS INCORRIDAS E NÃO INSCRITAS EM RP - FUNDOS ESPECIAIS	6.841.989,41	-3.672.946,32	3.169.043,09
Total	858.095.024,51	-212.244.736,95	645.850.287,56

Fonte: FINCON/Relatório da CAD.

A CAD destacou que, em trabalho de auditoria realizado a fim de complementar as informações constantes dos RAG's n.ºs 10/2017 e 16/2017, materializado através do RAG n.º 02/2019, a CGM apurou a existência de despesas da SMS referentes ao exercício de 2016, não executadas orçamentariamente, no montante de R\$ 103 milhões, cujo registro contábil no FMS se deu apenas no exercício de 2020.

Vale ainda destacar que foi informado na Prestação de Contas de Governo de 2019, em nota explicativa do Fundo Municipal de Saúde, no item referente às Contingências Passivas, o valor de R\$ 299 milhões referente a procedimentos judiciais de cobrança à SMS com possibilidade de perda possível.

Ressalta-se que a ocorrência sistemática de despesas sem passar pela execução orçamentária será tratada no item 10.2 deste relatório.

3.4 Dívida Consolidada

Conforme estabelece a LRF, a dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses, cujas receitas tenham constado do orçamento.

Além da dívida mobiliária e contratual, integram a Dívida Consolidada, para fins de aplicação dos limites, os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

houverem sido incluídos. Essa regra conjuga-se com o disposto na Constituição Federal, que estabelece ser obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

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

Descrição	R\$ mil				
	2015	2016	2017	2018	2019
Operações de Crédito	19.721.100	13.149.334	13.460.906	14.157.795	12.989.516
Depósitos	1.257.653	2.296.410	1.961.226	1.692.010	1.591.738
Outras	460.127	440.073	461.358	649.877	684.490
Dívida Consolidada	21.438.880	15.885.817	15.883.490	16.499.682	15.265.745

Valores reais atualizados pelo IPCA-E médio.

As operações de crédito respondem pela maior parte da dívida consolidada municipal, com participação de 85,09% do endividamento em 31/12/2019.

Em 2016 houve um decréscimo da dívida consolidada em função do recálculo do saldo devedor da dívida renegociada com a União, mostrando-se estável nos dois exercícios seguintes, apresentando uma leve diminuição em 2019, na ordem de 7,48% em relação a 2018, principalmente em função da sensível queda nas novas liberações de operações de crédito, que em 2019 atingiram R\$ 188,07 milhões, contra R\$ 1,02 bilhão em 2018 (valor nominal).

3.4.1 *Precatórios*

Os precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva.

O art. 100 da Constituição Federal, com a nova redação dada pela EC nº 62/09, dispõe que os precatórios devem ser pagos em ordem cronológica de apresentação, sendo, ainda, observada a inclusão obrigatória, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária à quitação de seus



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, cujo pagamento será efetuado até o final do exercício seguinte.

As despesas executadas com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs) corresponderam a R\$ 8,9 milhões no exercício de 2019, tendo sido pagos efetivamente R\$ 5,87 milhões, conforme quadro abaixo:

Adm. Direta - Precatórios Judiciais /RPVs	Dotação Final	R\$ mil		
		Despesa Empenhada	Despesa Paga	Despesa a Pagar
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ)	118.534	-	-	118.534
Precatórios Judiciais de Pequeno Valor - TJERJ	9.000	6.600	4.930	4.070
Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-1)	5.396	-	-	5.396
Precatórios Judiciais de Pequeno Valor - TRT-1	1.950	1.950	704	1.246
Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2)	2.472	400	236	2.236
Total	137.351	8.950	5.870	131.482

Fonte: SIG

Conforme apontado pelo Corpo Instrutivo em auditoria realizada no último mês de março, não foi cumprido o prazo constitucional, no que diz respeito ao pagamento dos precatórios extraídos pelo TJ/RJ e pelo TRT/RJ, ressaltando que os valores devidos não foram sequer empenhados, e conseqüentemente não foram inscritos em restos a pagar do exercício. Os valores não pagos corresponderam a R\$ 126,40 milhões, sendo R\$ 32,83 milhões referentes a pessoal e R\$ 93,57 milhões a outras despesas.

O acompanhamento da execução orçamentária do Município em 2020 evidencia que tais valores não foram pagos no presente exercício, cabendo ressaltar o teor da decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, proferida em 25/03/2020 que, por solicitação da PGM, suspendeu o pagamento dos precatórios de responsabilidade do Município enquanto durarem os efeitos da pandemia da COVID-19.

Destaca-se, no entanto, que o prazo constitucional não cumprido de 31/12/2019 findou-se bem antes dos efeitos da epidemia sobre as finanças municipais. Além disso, tal descumprimento também foi observado nos dois exercícios anteriores, o 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Este assunto será também abordado no item 10.14 deste relatório.

3.4.2 Limite da Dívida Consolidada Líquida

Em atendimento ao mandamento constitucional previsto no art. 52, a Resolução n.º 40/2001³² do Senado Federal estabeleceu que o montante da dívida consolidada líquida dos municípios não poderá exceder a 120% da receita corrente líquida.

O anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal demonstra o cálculo da Dívida Consolidada Líquida apurado pelo Poder Executivo no exercício de 2019, apresentando o percentual de 66,97%, conforme quadro a seguir:

	R\$ mil
	2019
Dívida Consolidada (A)	15.265.745
(-) Deduções (B) = (a) + (b)	115.608
(a) Disponibilidade de Caixa¹	-
Disp. Caixa e Haveres Financeiros	1.159.252
(-) Restos a Pagar Processados	(1.978.673)
(b) Haveres Financeiros	115.608
Dívida Consolidada Líquida (C=A-B)	15.150.136
Receita Corrente Líquida (D)	22.623.367
Relação Dívida Consolidada Líquida s/ RCL (C/D)	66,97%
Limite	120%
Limite de alerta	108%

Fonte: Contas de Governo 2019

¹ Como o saldo da disponibilidade de caixa apurado foi negativo em R\$ 819,42 milhões (após a dedução dos RPP's), tal valor não deverá ser informado nessa linha, mas sim na linha da "Insuficiência Financeira", no quadro "Outros Valores não integrantes da Dívida Consolidada", conforme consta no Manual de Demonstrativos Fiscais.

3.5 Limites para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada

O limite para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, fixado pela Resolução do Senado Federal n.º 43/2001, é de 11,50% da RCL. O quadro apresentado na

³² Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Prestação de Contas de Governo e validado por meio de auditoria realizada pela CAD, apurou como média de comprometimento com o serviço da dívida para o período 2019/2027 a proporção de 8,22% da RCL, cumprindo o limite, conforme detalhado a seguir:

	R\$ mil				
	2019	2020	2021	2022	2023
Serviço da Dívida	2.259.803	2.534.799	2.131.290	2.051.185	1.990.554
Amortização	1.407.478	1.761.441	1.422.492	1.411.494	1.423.478
Juros e Comissões	852.325	773.358	708.797	639.691	567.075
RCL	22.623.367	22.763.657	22.904.817	23.046.853	23.189.769
% de Comprometimento	9,99%	11,14%	9,30%	8,90%	8,58%

	2024	2025	2026	2027
Serviço da Dívida	1.960.996	1.758.419	1.310.108	1.097.858
Amortização	1.467.557	1.334.465	948.972	792.591
Juros e Comissões	493.439	423.954	361.136	305.266
RCL	23.333.571	23.478.266	23.623.857	23.770.351
% de Comprometimento	8,40%	7,49%	5,55%	4,62%

Fator de Atualização da RCL: 1,0062011138 (Base: exercício 2019; Fonte: S TN)	
Média Anual de Comprometimento:	8,22%

Fonte: Prestação de Contas 2019 e SMF/SUBTM.

3.6 Regra de ouro

O art. 167, inciso III, da CF/88 veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. O quadro a seguir demonstra que o Município atendeu ao dispositivo constitucional, uma vez que as receitas de operações de crédito atingiram o montante de R\$ 188 milhões, enquanto as despesas de capital líquidas somaram R\$ 1,97 bilhão.

	R\$ mil
Regra de Ouro	
A) Despesas de Capital	1.973.024
B) Incentivos Fiscais para Contribuinte	-
C) Despesas de Capital Líquidas	1.973.024
D) Receitas de Operações de Crédito	188.075
Cumpriu a Regra de Ouro: D menor que C	

Fonte: RREO 2019

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

3.7 Limite para realização de Operações de Crédito

Os limites para a realização de Operações de Crédito foram definidos pela Resolução do Senado Federal nº 43/200125 que estabeleceu que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida.

As operações de crédito sujeitas ao limite (R\$ 179,24 milhões) corresponderam a 0,79% da RCL, abaixo, portanto, do limite estabelecido pelo Senado Federal.

Cabe ressaltar que no último exercício houve expressiva diminuição do percentual apurado, que já apresentava queda desde 2017. No período 2015/2019 as liberações de operações de crédito contratadas diminuíram 90,33% em termos nominais, enquanto a RCL apresentou incremento na ordem de 12,40%.

No Anexo 4 do RGF consta a informação de que o Município não efetuou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) em 2019, cujo limite do saldo devedor ao final do exercício é definido em 7% da RCL, nos termos do art. 10 da Resolução do Senado n.º 43/2001.

	R\$ mil
Operações de Crédito Sujeitas ao Limite	
Operações de Crédito Internas e Externas [A]	179.236
Receita Corrente Líquida - RCL [B]	22.623.367
Operações Internas e Externas / RCL - [A]/[B]	0,79%
Limite - Inciso I, art. 7º Res. Senado n.º 43/2001	16%

Fonte: Contas de Governo 2019 e SMF/SUBTM

3.8 Garantia de valores

A Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal também estabelece que o saldo global das garantias concedidas pelos Municípios não poderá exceder a 22% da RCL. No entanto, observa-se que não houve saldo de garantias concedidas pelo Município durante o exercício de 2019.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

3.9 Incentivo à Cultura

A Lei Municipal nº 5.553, de 14 de janeiro de 2013, que trata, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, do incentivo fiscal de ISS em benefício da produção de projetos culturais e dá outras providências, determinou em seu artigo 1º, § 5º, que, anualmente, a Lei Orçamentária fixará o montante que deverá ser no mínimo correspondente a 1% da receita de Imposto sobre Serviço de Qualquer natureza - ISS no ano anterior do referido tributo, a ser adotado para a concessão do incentivo fiscal de que trata esta Lei.

A LOA de 2019 estabeleceu que o Poder Executivo deve conceder como incentivo fiscal a projetos culturais, no exercício em tela, no mínimo 1% da receita efetivamente arrecadada com ISS do exercício de 2017.

O valor do incentivo à cultura informado na presente Prestação de Contas foi de R\$ 51.728.424,04, correspondendo a 1% da arrecadação do ISS no exercício de 2017, atendendo, portanto, ao disposto na lei orçamentária.

	R\$
	2019
Receitas Arrecadadas de ISS no exercício de 2017	5.172.842.404
Aplicação para Incentivo à Cultura (despesa autorizada)	51.728.424
Percentual Aplicado	1,00%

Fonte: Contas de Governo 2019

3.10 Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes

A Lei Municipal n.º 4.644, de 26/09/2007, alterada pela Lei 6.517/2019, estabeleceu que o Poder Executivo é obrigado a aplicar o percentual mínimo de 5% do valor arrecadado das multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes.

O quadro a seguir evidencia o cumprimento do dispositivo legal, face ao empenhamento de R\$ 13,03 milhões, correspondendo a 6,07% do total arrecadado com multas de trânsito.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

	R\$ mil
A) Arrecadação de Multas de Trânsito	214.900
B) Deduções	(150)
C) Arrecadação Líquida (A-B)	214.749
D) Despesa na Atividade 2013	12.492
E) Despesa na Atividade 4067	539
F) Despesa Total (D+E)	13.031
G) Percentual utilizado (F/C)	6,07%

Fonte: FINCON

3.11 Parcerias Público-Privadas

A Lei n.º 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, estabeleceu que a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes excederem a 5% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

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.

A Porto Novo S.A. trata 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 AEIU (Área de Especial Interesse Urbanístico) da região portuária, no valor inicial de R\$ 7,61 bilhões.

A CAD informou que a CDURP foi considerada, para fins de elaboração da presente Prestação de Contas, como estatal não dependente, razão pela qual as despesas decorrentes de tal parceria não foram incluídas no

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

cálculo do limite de 5%, previsto no art. 28, caput, da Lei n.º 11.079/2004.

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

A Concessionária do VLT Carioca S.A. trata de acordo firmado 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.

As despesas empenhadas até 2019, bem como a projeção de gastos no período de 2020/2028 com as PPPs firmadas com as Concessionárias Rio Mais S.A. e VLT Carioca S.A. não resultaram em proporção superior a 5% da RCL em nenhum exercício, cumprindo assim o limite estabelecido, conforme demonstrado a seguir.

Exercício	R\$ mil				
	Despesas de PPP Parque Olímpico	Despesas de PPP VLT Carioca	Total PPP's sujeitas ao limite	RCL	%
2018	20.925	155.313	176.238	21.203.289	0,83%
2019	-	5.337	5.337	22.623.367	0,02%
2020	10.782	167.919	178.700	22.763.657	0,79%
2021	11.012	146.680	157.692	22.904.817	0,69%
2022	11.029	145.164	156.193	23.046.853	0,68%
2023	11.131	153.090	164.221	23.189.769	0,71%
2024	11.465	162.246	173.711	23.333.571	0,74%
2025	11.889	170.778	182.667	23.478.266	0,78%
2026	12.323	178.958	191.281	23.623.857	0,81%
2027	6.434	188.134	194.568	23.770.351	0,82%
2028	-	188.134	188.134	23.917.754	0,79%

Fonte: Contas de Governo 2019



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

4 Metas Fiscais

A Lei de Responsabilidade Fiscal disciplinou a utilização dos recursos públicos para que os entes federados controlassem seus gastos respeitando sua capacidade de arrecadação, cumprindo as metas de resultado estabelecidas e obedecendo aos limites para geração de despesa com pessoal e endividamento.

O §1º, art. 4º da LRF, dispõe que o Anexo de Metas Fiscais integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecerá as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Aliado a isto, a LRF dispõe em seu art. 9º que, caso a realização da receita não seja suficiente para cumprir as metas de resultado primário e nominal, deverá ser realizado o contingenciamento de despesas.

O quadro a seguir demonstra o montante arrecadado em cada bimestre com as respectivas metas de arrecadação, conforme divulgado na Prestação de Contas de 2019.

R\$ mil			
METAS BIMESTRAIS DE ARRECAÇÃO			
Bimestre	Previsão	Arrecadação	Diferença
1º	5.777.915	6.291.906	513.991
2º	4.576.272	4.030.998	-545.274
3º	4.251.720	4.231.808	-19.912
4º	4.381.939	4.497.158	115.219
5º	4.346.215	4.367.146	20.931
6º	7.298.309	5.333.789	-1.964.520
Total	30.632.370	28.752.805	-1.879.565

Observa-se que nos 1º, 4º e 5º bimestres a arrecadação superou a meta prevista, o que não ocorreu nos 2º, 3º e 6º bimestres, que atingiram, respectivamente 88,08%, 99,53% e 73,08% do montante previsto.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Diante deste cenário, esta Corte emitiu ALERTA ao Chefe do Poder Executivo por ocasião da análise dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária dos referidos bimestres, nos termos dispostos no inciso I do § 1.º do art. 59 da LRF.

É importante destacar a insuficiência de arrecadação ocorrida no 6º bimestre no montante de R\$ 1,954 bilhão, superando, inclusive, a insuficiência de todo exercício.

A especializada desta Corte de Contas destacou que isto ocorreu, principalmente, devido à meta fixada para o 6º bimestre corresponder a 23,83% da previsão total para o exercício, proporção que não se justifica pelo comportamento histórico da arrecadação do Município.

A metodologia de fixação das metas bimestrais de arrecadação, nos termos do art. 13 da LRF, já havia sido objeto de recomendação emitida no Parecer Prévio referente ao exercício de 2018, para que a previsão da receita refletisse com maior fidedignidade a efetiva arrecadação histórica verificada em cada bimestre e permitisse, caso fosse necessária, a realização do contingenciamento de despesas a fim de atender o cumprimento das metas fiscais.

A previsão superestimada da receita será abordada no item 10.5

4.1 Resultados Fiscais

A política fiscal de um governo pode ser entendida, de forma simplificada, como o conjunto de medidas adotadas pelas quais o governo arrecada receitas e realiza despesas. Os resultados da política fiscal podem ser avaliados sob diferentes ângulos, que podem focar na verificação da qualidade do gasto público, bem como identificar os impactos dessa política no bem-estar dos cidadãos. Para tanto, os indicadores mais comumente utilizados na análise fiscal são os de fluxo (resultados primário e nominal) e estoque (dívidas líquida e bruta).

O resultado fiscal primário é obtido através da diferença entre as receitas e despesas de um período, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros. É o resultado não financeiro e representa o quanto o governo

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

economizou para pagamento da sua dívida (amortização + juros).

	LOA 2019	Realizado/Executado em 2019	Diferença	R\$ mil Variação %
Receitas Primárias (a)	24.733.509	23.482.414	-1.251.095	-5,06%
Despesas Primárias Pagas (b)	24.198.208	22.459.860	-1.738.348	-7,18%
Despesas do Exercício (b.1)		20.230.791		
RPP Pagos (b.2)		1.753.003		
RPN Pagos (b.3)		476.066		
Resultado Primário Acima da Linha (a-b)	535.301	1.022.554	487.253	91,02%

Fonte: LOA e RREO 2019 / CAD

O resultado primário do Município foi de R\$ 1,022 bilhão, resultando em uma variação favorável em relação à meta (R\$ 535 milhões) de 91,02%, conforme apresentado na Prestação de Contas do Governo.

O resultado fiscal nominal representa o resultado total apresentado pelo ente federado. Abrange não só o desempenho financeiro como também o resultado não financeiro. Pode ser definido como a variação do saldo da dívida líquida (método abaixo da linha), ou pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos apurados por competência), conforme a nova metodologia de apuração “acima da linha”, prevista na 9.ª edição do MDF.

O quadro a seguir apresenta os dados divulgados pelo Poder Executivo, conforme estabelece a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais:

	LOA 2019	Valor Incorrido em 2019	Diferença	R\$ mil Variação %
Resultado Primário Acima da Linha (a)	535.301	1.022.554	487.253	91,02%
Juros Nominais (b) = (c+d)	-974.035	-1.005.659	-31.624	3,25%
Juros e Encargos Ativos (c)		1.041.836		
(-) Juros e Encargos Passivos (d)		-2.047.495		
Resultado Nominal Acima da Linha (a+b)	-438.734	16.895	455.629	103,85%

Fonte: LOA e RREO 2019 / CAD

O resultado nominal apresentado na Prestação de Contas de 2019 foi de R\$ 16,89 milhões, apesar da meta prevista ser de um saldo negativo na ordem de R\$ 438,73 milhões.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Importa destacar que, não obstante o Manual de Demonstrativos Fiscais estabeleça a fixação da meta de resultado nominal pelo método “acima da linha”, a apuração pelo método “abaixo da linha” permite avaliar com mais efetividade a variação da dívida consolidada líquida do ente em relação ao exercício anterior.

	R\$ mil	
	Saldo em 31/12/2018 (a)	Saldo em 31/12/2019 (b)
Dívida Consolidada (I)	15.914.671	15.265.745
Deduções (II)	526.291	115.608
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.838.766	1.159.252
(-) Restos a Pagar Processados	(1.396.305)	(1.978.673)
Haveres Financeiros	83.829	115.608
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I-II)	15.388.380	15.150.136
Resultado Nominal Abaixo da Linha (IV) = (IIIa-IIIb)		238.244
Ajustes Metodológicos (V) = (VI+VII+VIII+IX)		(221.349)
Varição Saldo RPP (VI)		582.368
Varição passivos reconhecidos (VII)		(35.020)
Disponibilidade de caixa negativa (VIII)*		(830.586)
Outros Ajustes (IX)		61.889
Resultado Nominal Ajustado Abaixo da Linha (VIII) = (IV-V)		16.895
Meta do Resultado Nominal Fixada no Anexo de metas Fiscais		(438.734)

* após a dedução dos restos a pagar processados

Fonte: LOA e RREO 2019 / CAD

Ressalta-se que os resultados “acima da linha” e “abaixo da linha” podem apresentar discrepâncias devido a divergências metodológicas, que devem constar em notas explicativas, conforme expõe o MDF. No cálculo apresentado na Prestação de Contas foram evidenciados “Outros Ajustes” no valor de R\$ 61,89 milhões, cuja composição não foi objeto de detalhamento, bem como não foi fornecida pela CGM na última auditoria realizada pela CAD.

Os resultados fiscais serão tratados no item 10.4 deste relatório.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

4.2 Insuficiência Financeira

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar tem por objetivo dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa. O Demonstrativo constante na Prestação de Contas e ajustado com informações obtidas em auditoria realizada pela CAD pode ser representado da seguinte maneira:

R\$

	Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	Obrigações Financeiras** (b)	Disponibilidade de Caixa Líquida (c) = (a-b)	RPN Inscrito (d)	Disponibilidade de Caixa Líquida após Inscrição em RPN (e) = (c-d)
Recursos Vinculados (I)	1.632.733.595	1.971.951.927	-339.218.332	329.502.915	-668.721.247
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	223.936.311	223.194.797	741.514	778.721	-37.207
Transferências do FUNDEB	175.459.033	200.313.620	-24.854.588	5.014.290	-29.868.878
Outros Recursos Destinados à Educação	24.395.704	54.253.142	-29.857.438	15.282.091	-45.139.529
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	406.681.640	244.698.514	161.983.126	162.088.911	-105.785
Outros Recursos Destinados à Saúde	111.469.203	196.144.314	-84.675.110	51.831.851	-136.506.961
Recursos Destinados à Assistência Social	18.323.582	11.308.199	7.015.383	1.650.808	5.364.575
Recursos Destinados ao RPPS - Plano Previdenciário	3.403.576	465.861.191	-462.457.615	36	-462.457.651
Recursos de Operações de Crédito (exceto destinados à Educação e a Saúde)	57.507.656	86.516.410	-29.008.753	24.729.498	-53.738.251
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	12.187.074	828.274	11.358.801	1.803.116	9.555.684
Outras Destinações Vinculadas de Recursos	599.369.815	488.833.467	110.536.349	66.323.593	44.212.756
Recursos não Vinculados (II)	-581.085.959	2.535.882.713	-3.116.968.672	221.001.357	-3.337.970.029
Recursos Ordinários	-581.085.959	2.535.882.713	-3.116.968.672	221.001.357	-3.337.970.029
Total (I + II)	1.051.647.636	4.507.834.640	-3.456.187.004	550.504.272	-4.006.691.276

**De acordo com dados obtidos em auditoria, foi incluída nessa coluna o montante de R\$ 10.010.483, relativo à despesa incorrida sem execução orçamentária do FMS, omitido, por equívoco no demonstrativo publicado na Prestação de Contas

O relatório demonstra que, após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados no montante de R\$ 550,50 milhões, o Poder Executivo apresentava insuficiência financeira de R\$ 4,01 bilhões ao final de 2019. Quanto a este tema, cabe informar conforme consta no relatório do corpo instrutivo:

- A CGM realizou, em 2019, auditoria visando complementar os trabalhos que resultaram nos RAG's n.º 10/2017 e n.º 16/2017. Essa auditoria verificou documentos da SMS e da SMUIH que, na época da elaboração dos RAG's n.º 10/2017 e n.º 16/2017, não foram analisados por inconsistências ou entrega fora do prazo. Essa nova auditoria, formalizada no RAG n.º 002/2019 (peça 016), apurou despesas da administração direta referentes ao exercício de 2016 e não evidenciadas no patrimônio do Município no montante de R\$ 104,60 milhões, cujo lançamento contábil se deu apenas em 2020.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

- O Município não empenhou os precatórios cujos vencimentos se deram em 31/12/2019 (extraídos até 01/07/2018), descumprindo assim o disposto no art. 100 da CF, estando o respectivo montante (R\$ 126,40 milhões) evidenciado no Passivo Circulante da administração direta, porém não considerado pela CGM na elaboração do anexo 5 do RGF. Uma vez que tais valores podem ser entendidos como despesas incorridas, tomando-se por critério o não adimplemento no prazo legal, justifica-se o cômputo dos mesmos para fins de apuração da insuficiência financeira do Poder Executivo no exercício de 2019.

Com isso, considerando-se os valores apurados no RAG n.º 002/2019 e o montante dos precatórios não quitados no prazo legal, a insuficiência ao final do exercício alcança o montante de R\$ 4,24 bilhões. Pode-se afirmar que, em 31/12/2019, “faltavam” ao Município R\$ 4,24 bilhões para quitar todas as suas obrigações já assumidas até o término do exercício. Essas obrigações são valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamados pelos seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª. Edição, o saldo das obrigações financeiras apresentado na tabela (R\$ 4,51 bilhões) contém, além dos restos a pagar das despesas liquidadas e não pagas (R\$ 2,78 bilhões) e dos restos a pagar das despesas empenhadas e não liquidadas de exercícios anteriores (R\$ 47,33 milhões), as despesas incorridas que não transitaram pela execução orçamentária e, conseqüentemente, não foram inscritas em restos a pagar (R\$ 1,58 bilhão, não considerada a apuração do RAG n.º 002/2019 e os precatórios não quitados), e demais obrigações financeiras (R\$ 101,55 milhões).

Ressalta-se o vultoso saldo de obrigações provenientes de despesas incorridas sem o devido processo orçamentário, na ordem de R\$ 1,81 bilhão (considerada a apuração do RAG n.º 002/2019 e os precatórios não quitados).

A Administração Direta responde por R\$ 1.546.425.636 (considerada a apuração do RAG n.º 002/2019 e os precatórios não quitados) do saldo total de obrigações decorrentes de despesas incorridas sem a devida

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

execução orçamentária, com a seguinte distribuição entre os exercícios da efetiva competência:

R\$	
Exercício	Saldo em 31/12/2019
Anteriores a 2016	94.697.483
2016	515.979.385
2017	406.120.341
2018	360.157.282
2019	169.471.145
Total	1.546.425.636

A CAD adverte para o preocupante cenário pelo qual passa o Município, tendo em vista que, considerando-se apenas as despesas custeadas à conta de recursos arrecadados em 2019, houve um deficit orçamentário de R\$ 798,15 milhões e uma insuficiência financeira apurada ao final do exercício de R\$ 4,24 bilhões, que vem aumentando a cada exercício. Tal insuficiência financeira corresponde a 12,91% da dotação do Município para o exercício de 2020 (R\$ 32,82 bilhões).

Somado a isto, aponta para os possíveis efeitos que se farão sentir na gestão fiscal do Município em função da pandemia da COVID-19, podendo tornar ainda mais crítica a situação financeira constatada ao final do exercício de 2019.

Mesmo que ainda não seja possível mensurar a dimensão dos efeitos do atual estado de emergência mundial, é certo que as ações a serem empreendidas pelo Município resultarão em aumento das despesas, especialmente nas áreas de saúde e assistência social. Além disso, em razão das medidas de isolamento adotadas, a arrecadação também será impactada, em consequência da desaceleração econômica e da incapacidade, ainda que temporária, do cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes.

A especializada desta Corte prossegue ressaltando que, conforme informações prestadas pelos próprios gestores à CGM, desconsiderando os exercícios não vinculados à responsabilidade do atual mandatário (anteriores a 2017), o volume de despesas incorridas e não executadas orçamentariamente pelos

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

órgãos da administração direta alcançou o montante de R\$ 935,75 milhões (considerada a apuração do RAG n.º 002/2019 e os precatórios não quitados) ao término do exercício, indicando que a gestão de tais órgãos da administração não observou as limitações impostas pelos créditos orçamentários de que dispunham.

Cabe frisar que está em curso o último ano do atual mandato do Chefe do Poder Executivo, aplicando-se, portanto, o disposto no art. 42³³ da LRF, ainda que o cenário da pandemia da COVID-19 possa vir a ser considerado por esta Corte quando da ponderação acerca da aplicabilidade do dispositivo ao atual exercício. Não obstante o dispositivo tratar especificamente dos dois últimos quadrimestres do mandato, o seu cumprimento necessariamente depende de um equilíbrio entre as receitas e obrigações durante todo o período, que não se verificou nos últimos três exercícios.

Cumprir mencionar que a sucessiva ocorrência de deficits financeiros prejudica o planejamento orçamentário e fiscal para os exercícios e gestões seguintes, causando reflexos danosos na execução das políticas públicas fixadas nos instrumentos de planejamento (PPA e LDO).

Por fim, destaca-se que este tema será abordado no tópico 10.7.

5 Previdência

O Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI, gerido pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro - PREVI-RIO, foi criado pela Lei Municipal n.º 3.344/2001 com a finalidade específica de prover recursos para o pagamento de benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro e a seus dependentes, e prevê, atualmente, as seguintes contribuições para o financiamento do FUNPREVI:

- De 11% para os servidores ativos, sobre a remuneração integral;

³³ LRF, Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

- De 11% para o inativo e beneficiário de pensão por morte ou de pensão especial, aplicável sobre o montante do benefício que exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. No caso de inativo ou pensionista portador de doença incapacitante, o percentual será sobre o dobro da base aplicada para os demais inativos e pensionistas;
- De 22% para o Poder Executivo do Município, suas autarquias e fundações sobre a mesma base de cálculo utilizada para contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas;
- De 35% paga pelo Tesouro Municipal devida entre 01/01/2011 e 31/12/2045, limitada superior e inferiormente aos limites previstos no Anexo I da Lei n.º 5.300 de 13/09/2011, denominada Contribuição Suplementar, como principal medida de capitalização introduzida pela citada norma, aplicada sobre a remuneração integral dos servidores, excetuadas as parcelas de caráter eventual.

Além da Contribuição Patronal Suplementar, a Lei n.º 5.300/2011 estabeleceu como medida de capitalização do Fundo:

- A transferência dos imóveis pertencentes à carteira de investimentos do PREVIRIO, assim como a autorização para o Município transferir quaisquer imóveis, a qualquer tempo, de sua propriedade para garantia do equilíbrio atuarial do Fundo;
- O recebimento, a partir de 1/1/2017, das parcelas de amortizações de financiamentos imobiliários e empréstimos concedidos e a conceder pelo PREVI-RIO;
- O recebimento das receitas provenientes dos Royalties de Petróleo, no período de 1/1/2015 a 31/12/2059.

É oportuno que se destaque as recentes alterações promovidas aos sistemas previdenciários, decorrentes da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/19, que estabeleceu novas regras aplicáveis aos entes da



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Federação, fixando uma nova redação para o art. 40 da Constituição. A regra de concessão de benefícios a serem concedidos pelos RPPS não é mais definida no texto constitucional, sendo necessária a edição de uma Lei Complementar que estabeleça normas gerais de organização e funcionamento dos regimes.

Além disso, a instituição do regime de Previdência Complementar passou a ser obrigatório e as aposentadorias e pensões no RPPS deverão observar o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS para novos servidores³⁴.

A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, por meio da Portaria n.º 1.348, de 03/12/2019, definiu que Estados, Distrito Federal e Municípios teriam até o dia 31 de julho de 2020 para implementar as alterações da Reforma da Previdência.

Posteriormente, foi editada a Portaria n.º 18.084, de 29 de julho de 2020, que alterou o prazo para a adaptação de Estados e Municípios à reforma para 30 de setembro de 2020.

Em virtude do estado de calamidade provocado pela pandemia da Covid-19, por meio da Portaria n.º 21.233 de 23/09/2020, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho prorrogou para até 31 de dezembro de 2020 o prazo para que a obrigação de Estados e Municípios na adequação das alíquotas de contribuição devidas aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) passe a ser verificada como critério de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Além dessa medida, a referida Portaria também prorrogou para aquela data a comprovação, para fins do CRP, da transferência do RPPS para o ente federativo, dos benefícios por incapacidade temporária, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão, permanecendo no regime próprio apenas aposentadorias e pensões. As duas obrigações estão previstas na Emenda Constitucional n.º 103/2019.

Apesar da edição da EC n.º 103/19 ter modificado as premissas previdenciárias no âmbito da União, o Município do Rio de Janeiro não

³⁴ Constituição Federal, art. 40, §14 – introduzido pela Emenda Constitucional n.º 103/2019



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

havia editado norma local sobre o tema até a data da elaboração da avaliação atuarial de 2019, situação que persiste até o presente momento.

O FUNPREVI apresentou no exercício de 2019 um déficit de R\$ 664,93 milhões, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas de 4,72 bilhões e despesas empenhadas de R\$ 5,38 bilhões. O quadro³⁵ abaixo discrimina as receitas previstas e arrecadadas no exercício:

Receitas	Previs ta [A]	Arrecadada [B]	Particip. na Arrecad. [B]/[B tot]%	Desempenho % [B/A]
Receitas Correntes	5.595.574	4.680.539	99,22%	83,65%
Contribuições	4.052.723	4.110.322	87,14%	101,42%
Patronal	1.375.530	1.403.388	29,75%	102,03%
Suplementar	1.917.961	1.921.699	40,74%	100,19%
Servidores Ativos	676.739	681.530	14,45%	100,71%
Servidores Inativos	71.071	85.902	1,82%	120,87%
Pensionistas	11.359	17.794	0,38%	156,66%
outras	63	9	0,00%	14,41%
Patrimoniais	85.878	80.004	1,70%	93,16%
Juros de Financiamento Imobiliário	36.000	27.831	0,59%	77,31%
Rendimentos Aplicacoes Financeiras - FUNPRI	3.102	1.843	0,04%	59,41%
Alugueis Recebidos - Funprevi	46.775	50.329	1,07%	107,60%
Outros	-	0	0,00%	-
Transferência Correntes	221	201	0,00%	91,11%
Outras Receitas Correntes	1.456.753	490.013	10,39%	33,64%
Royalties - Funprevi	319.332	-	0,00%	0,00%
Antecipacao De Royalties	987.113	320.444	6,79%	32,46%
Compensação Previdenciária	78.155	99.580	2,11%	127,41%
Repasses do PREVRIO -Financiamento Imobili	70.932	62.683	1,33%	-
Outras	1.221	7.306	0,15%	598,46%
Receitas de Capital	7.813	36.634	0,78%	468,86%
Alienação de Bens	7.813	36.634	0,78%	468,86%
Total	5.603.388	4.717.174	100,00%	84,18%

Fonte: Prestação de Contas de Governo / Relatório da CAD

As Receitas de Contribuições (Patronal, Suplementar e dos Servidores) representaram 87,14% do total arrecadado, com destaque para a Suplementar, com participação de 40,74%. Dentre as demais receitas arrecadadas para o Fundo, destacam-se as relacionadas aos Royalties, com participação de 6,79%.

Com relação às Receitas de Capital, os ingressos oriundos da amortização de empréstimos imobiliários concedidos pelo PREVI-RIO,

³⁵ Nos termos da decisão proferida por esta Corte no processo n.º 40/001.532/2019 (pedido de reconsideração das Determinações D2, D6 e D7 do Parecer Prévio de 2018 e do RGF do 1.º quadrim/2019), conforme mencionado no relatório da CAD, pág. 110



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

legalmente pertencentes ao FUNPREVI nos termos da Lei n.º 5.300/2011, cuja previsão para o exercício foi de R\$ 71 milhões, teve a arrecadação de R\$ 63 milhões registrada como Receita Corrente.

As despesas orçamentárias do FUNPREVI atingiram o montante de R\$ 5,38 bilhões, equivalente a 94,97% do total autorizado (R\$ 5,67 bilhões), com a recorrente concentração em proventos de servidores inativos da rede de ensino, que representaram 52,39 % do total executado no exercício.

Projetos /Atividades	R\$ mil	
	2019	Composição %
Servidores Inativos da Rede de Ensino	2.819.659	52,39%
Servidores Inativos da Administração Direta	919.684	17,09%
Benefícios a Dependentes	729.753	13,56%
Servidores Inativos da Rede de Saúde	524.335	9,74%
Servidores Inativos da CMRJ	251.024	4,66%
Servidores Inativos do TCMRJ	99.805	1,85%
Obrigações Administrativas, Tributárias e Contributivas	18.337	0,34%
Servidores Inativos da Administração Indireta	14.267	0,27%
Sentenças Judiciais e Precatórios	3.311	0,06%
Compensações Previdenciárias	1.931	0,04%
Total	5.382.105	100%

A Avaliação Atuarial de 31/12/2019 apresentou um resultado deficitário de R\$ 34,66 bilhões, correspondendo a um acréscimo de R\$ 3,84 bilhões (12,43%) no déficit atuarial apurado em 31/12/2018, como demonstrado a seguir:

Provisões Matemáticas	R\$ mil	
	31/12/2019	31/12/2018
De Benefícios Concedidos	51.523.641	50.605.401
Aposentadorias/Pensões	53.217.085	52.243.966
Contribuição dos Aposentados	(968.670)	(828.435)
Contribuição dos Pensionistas	(120.073)	(142.818)
Compensação Previdenciária	(604.700)	(667.312)
De Benefícios a Conceder	20.612.439	17.301.491
Aposentadorias/Pensões	37.597.196	31.651.588
Contribuições do Ente	(9.164.629)	(7.425.908)
Contribuição dos Ativos/Futuros Aposentados e Pensionistas	(5.670.904)	(4.393.907)
Compensação Previdenciária	(2.149.224)	(2.530.282)
Total [A]	72.136.081	67.906.892
Ativo Financeiro [B]	771.929	627.338
Plano de Amortização * [C]	36.708.004	36.454.685
Déficit Atuarial [D] = [A] - [B] - [C]	34.656.147	30.824.869

Fonte: Contas de Gestão de 2019 e 2018.

* O Plano de Amortização refere-se às medidas previstas pela Lei nº5.300/2011, também conhecido como Plano de Capitalização.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Conforme divulgado em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, dentre os principais motivos para a elevação do deficit atuarial estão as variações salariais, considerando que em fevereiro/2019 foi concedido reajuste geral aos servidores de 8,17%, a redução da taxa de juros de 6% a.a. para 5,85% a.a. e a utilização de tábuas de sobrevivência/mortalidade diferenciadas por sexo.

A CEF estimou o compromisso atualizado do FUNPREVI com seus segurados em R\$ 72,14 bilhões, equivalente à diferença entre o valor presente de todos os benefícios (Aposentadorias/Pensões) já concedidos (R\$ 53,22 bilhões) e a conceder (R\$ 37,60 bilhões) e o valor presente das contribuições do Ente e dos servidores ativos e futuros aposentados e pensionistas (R\$ 14,83 bilhões), da tributação de inativos e pensionistas (R\$ 1,09 bilhão) e da receita de Compensação Previdenciária (R\$ 2,75 bilhões).

O Corpo Instrutivo informou que do valor total de R\$ 37,48 bilhões utilizado para a cobertura do Passivo do Plano (R\$ 772 milhões referentes ao Ativo Financeiro e R\$ 36,71 bilhões referente ao Plano de Amortização instituído pela Lei n.º 5.300/2011), foi deduzido o compromisso do Plano de R\$ 72,14 bilhões, apurando-se o déficit atuarial de R\$ 34,66 bilhões.

Conforme apontado ao longo deste relatório e detalhado no documento elaborado pela CAD, a situação do FUNPREVI é de grave desequilíbrio financeiro e atuarial. O deficit atuarial registrado no encerramento deste exercício já é de 48% das Provisões Matemáticas do Plano, o que significa que o Fundo, sem os aportes do Tesouro Municipal, não teria recursos para honrar quase a metade de seus compromissos com os atuais servidores. Já a tendência de deficit financeiro, foi confirmada também em 2019 (R\$ 665 milhões).

Esta Corte de Contas vem apontando que, 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, tendo perdido por completo a capacidade de acumular recursos para pagamento de benefícios futuros, conforme evidenciado na Avaliação Atuarial levantada em 31/12/2019.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Os deficits financeiro e atuarial serão também abordados no item 10.12.

6 Contas do Exercício Anterior

A análise do Cumprimento das Determinações exaradas na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2018 (Processo n.º 40/000.574/2019) considerou a avaliação realizada pelo Corpo Instrutivo, bem como as informações recebidas das Inspetorias Gerais e os esclarecimentos prestados pelas jurisdicionadas.

Esta Corte emitiu Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas do exercício anterior, de responsabilidade do Exmo. Sr. Prefeito Marcelo Bezerra Crivella, com 2 ressalvas, 6 alertas, 23 determinações e 12 recomendações.

Cabe registrar que do total das 23 Determinações, 7 foram atendidas (30% do total), 2 foram parcialmente atendidas (9% do total), 6 demandam análise futura das providências adotadas (26% do total) e 8 não foram cumpridas (35% do total), conforme quadro abaixo:

Cumprimento das Determinações - Contas 2018		
Situação	Quantidade	% em Relação ao total
Atendida	7	30%
Parcialmente Atendida	2	9%
Análise Futura das Providências Adotadas	6	26%
Não Atendidas	8	35%
Total	23	100%

Adiante, apresenta-se a análise individualizada das Determinações proferidas por esta Corte relativa às Contas de Governo de 2018, com as observações discriminadas pelo Corpo Instrutivo, assim como a situação de cada uma das ações ao final do presente exercício:

DETERMINAÇÃO 01 - 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).

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Situação: Demanda Análise Futura

A Subsecretaria de Tributação e Fiscalização da SMF informou que já solicitou à IPLANRIO as providências necessárias à identificação das renúncias com suas devidas fundamentações.

A SMF esclareceu que o problema do Sistema SIA, cadastro com o código antigo (resolutória), está sendo solucionado aos poucos, mas os usuários do sistema SIAM ainda cadastram da forma antiga.

O cumprimento da determinação será acompanhado para análise futura das providências adotadas

DETERMINAÇÃO 2 - 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).

Situação: Atendida Parcialmente

A SMF, por intermédio da SUBG, esclareceu que consta pronunciamento da SUBOR, no âmbito do Processo n.º 13/000.270/2019, juntamente com a CGM e o PREVIRIO, no qual foi questionada a decisão do TCMRJ exarada no Processo n.º 40/000.574/2019.

O Chefe do Poder Executivo solicitou reconsideração da decisão, deliberando o TCMRJ pelo acolhimento parcial das razões apresentadas e determinando à CGM que a elaboração do Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal considere, com relação aos repasses efetuados pelo Tesouro ao FUNPREVI, a dedução, do total da despesa com pessoal do Município, apenas dos valores relacionados à contribuição patronal, contribuição suplementar ou aportes nos limites estabelecidos no art. 33- A da Lei n.º 3.344/2001, não efetuando a dedução daqueles destinados à cobertura de insuficiência financeira, ainda que se invoque o disposto no art. 33-B da Lei n.º 3.344/2001, a fim de atender ao disposto no inciso VI do art. 19 da LRF e no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

No Anexo I do RGF, publicado na Prestação de Contas do Prefeito, consta nota esclarecendo que não estão computadas as despesas financiadas pelos valores repassados ao FUNPREVI, a título de royalties do petróleo, nos termos do art. 33- B da Lei Municipal n.º 3.344/2001 (incluído pela Lei n.º 5.300/2011) no montante de R\$ 532.020.760,12. Acrescenta ainda que para atendimento a esta determinação, o demonstrativo foi elaborado de forma manual, uma vez que os registros orçamentários, cuja responsabilidade cabe ao órgão executor, não foram realizados de acordo com o entendimento do TCMRJ, no Processo n.º 40/001.352/2019, pois a decisão foi recebida pelo Executivo municipal no exercício de 2020, o que inviabilizou a adequação orçamentária.

A SUBOR informou que em 24/01/2020 o Secretário de Fazenda solicitou à PGM orientação quanto às medidas a serem tomadas na execução orçamentária de 2020.

A CGM publicou duas versões do anexo 1 do RGF na presente prestação de contas. A primeira, às fls. 44, refletindo a execução orçamentária efetuada pela SMF à qual não considerou o decidido no processo n.º 40/001.352/2019. A segunda versão, às fls. 45, reflete o entendimento desta Corte, uma vez que não foi deduzido da despesa de pessoal o montante de R\$ 532,02 milhões referente ao repasse efetuado pelo Tesouro com base na autorização contida no art. 33-B da Lei n.º 3.344/2001.

Conclui-se, assim, que a determinação não foi integralmente implementada, uma vez que não se justifica a publicação de dois demonstrativos relacionados ao mesmo anexo do RGF, razão pela qual sugere-se sua manutenção nos termos propostos no processo n.º 40/001.352/2019.

DETERMINAÇÃO 03 - 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.

Situação: Não Atendida (Desde 2004)

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A CGM informou que elabora os demonstrativos que integram o RREO e o RGF com base nas informações primárias extraídas do Sistema FINCON, que são de responsabilidade de cada executor.

No caso específico do Demonstrativo das Despesas e Receitas com MDE (Anexo 8 do RREO), as despesas que não devem ser computadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e que possuem uma classificação orçamentária específica, possibilitando sua identificação por meio de execução orçamentária, são informadas pela CGM aos órgãos executores de despesa, solicitando providências para a reclassificação.

A CGM também informou que para o atendimento da determinação quanto às despesas que não podem ser computadas como MDE e que não são passíveis de identificação por meio da execução orçamentária, foi realizada reunião com integrantes da CGM e da SME, com o objetivo de se estabelecer procedimentos para a identificação dessas despesas, possibilitando a elaboração do Demonstrativo conforme determinação do TCMRJ.

A CGM esclareceu que depende da implantação destes procedimentos pela SME em conjunto com a SMF para atendimento completo da determinação.

DETERMINAÇÃO 04 – 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).

Situação: Não Atendida

A Subsecretaria do Orçamento Municipal da SMF informou que, quanto à matéria orçamentária, foram criadas, em consonância com o estabelecido no art. 212 da CF, as seguintes fontes de recursos: F117 (Ordinários não vinculados – Receita de Impostos e de Transferências de Impostos – Educação); F163 (Ordinários não vinculados – Contribuição Previdenciária Suplementar – Educação); e F172 (Ordinários não vinculados – Contribuição Previdenciária Patronal – Educação). A Subsecretaria do Tesouro Municipal da SMF

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

informou que cabe a ela apenas a fase do repasse, ressaltando que o cálculo do valor a ser repassado não é de sua competência.

DETERMINAÇÃO 05 – 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 n.º 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).

Situação: Não Atendida (Desde 2016)

A SME informou que está reiterando junto às Unidades Orçamentárias, por intermédio de novas circulares e comunicados, para que não sejam realizadas despesas não enquadradas no art. 70 da Lei n.º 9.394/1996 com os recursos do FUNDEB.

Em auditoria realizada pela CAD no mês de março de 2020, constatou-se que a SME continua aplicando recursos oriundos do FUNDEB em despesas não previstas na Lei n.º 9.394/1996 (LDB).

DETERMINAÇÃO 06 – 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 Déficit Financeiro (subitem 5.3).

Situação: Atendida Parcialmente

A SMF, por intermédio da SUBG, esclareceu que consta pronunciamento da SUBOR, no âmbito do Processo n.º 13/000.270/2019, juntamente com a CGM e o PREVIRIO, no qual foi questionada a decisão do TCMRJ, exarada no Processo n.º 40/000.574/2019.

O Chefe do Poder Executivo solicitou reconsideração da decisão, deliberando o TCMRJ pelo acolhimento parcial das razões apresentadas,

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

determinando à CGM que a elaboração do Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária considere como receitas arrecadadas pelo FUNPREVI apenas os valores repassados pelo Tesouro que estejam relacionados à contribuição patronal, contribuição suplementar ou aportes nos limites estabelecidos no art. 33-A da Lei n.º 3.344/2001, sendo aqueles destinados à cobertura de insuficiência financeira, ainda que se invoque o disposto no art. 33-B da Lei n.º 3.344/2001, evidenciados na linha Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro, a fim de atender ao disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

Do mesmo modo que o apontado na Determinação 2, a SMF solicitou à PGM orientação quanto às medidas a serem tomadas na execução orçamentária de 2020.

Conforme consta no subitem 5.2, a CGM publicou duas versões do anexo 4 do RREO na presente prestação de contas. A primeira, às fls. 28, refletindo a execução orçamentária efetuada pela SMF à qual não considerou o decidido no processo n.º 40/001.352/2019. A segunda versão, às fls. 29, reflete o entendimento desta Corte, uma vez que não foi considerado como receita previdenciária o montante de R\$ 532,02 milhões referente ao repasse efetuado pelo Tesouro com base na autorização contida no art. 33-B da Lei n.º 3.344/2001.

Conclui-se, assim, que a determinação não foi integralmente implementada, uma vez que não se justifica a publicação de dois demonstrativos relacionados ao mesmo anexo do RREO, razão pela qual sugere-se sua manutenção nos termos propostos no processo n.º 40/001.352/2019.

DETERMINAÇÃO 07 – 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 déficit financeiro, e não como receita previdenciária (subitem 5.3).

Situação: Não atendido

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Assim como mencionado nas Determinações 2 e 6, a SMF solicitou à PGM orientações quanto às medidas a serem tomadas na execução orçamentária de 2020.

DETERMINAÇÃO 08 – 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).

Situação: Não Atendida

A PGM cientificou que está atuando junto aos setores responsáveis para, assim que seja possível, atender conclusivamente às determinações e recomendações do TCMRJ. Além disso, informou que está aguardando resposta da consulta formulada à Subsecretaria de Tributação e Fiscalização (Processo 04/001.138/2017), referente ao tema do pagamento dos precatórios, e que a palavra final em relação a este depende de outro órgão.

Conforme consta no relatório da CAD subitem 8.11, verificou-se que não foi cumprido o prazo previsto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO 09 – 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).

Situação: Não Atendida

A Subsecretaria de Planejamento e Execução Orçamentária informou que a SME está atenta à determinação e vem reiterando junto aos setores da Secretaria, por intermédio de novas circulares e comunicados, que o planejamento das ações é fundamental para qualquer contratação e a efetividade no desenvolvimento das atividades administrativas necessárias à manutenção do dia a dia da SME.

A SMS informou que vem envidando esforços no sentido de contratar/alocar profissionais com competência e expertise específica para

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

atuarem/funcionarem na Coordenadoria Técnica de Aquisições, Contratos e Convênios – S/SUBG/CTAC. Informou ainda que as contratações emergenciais são muitas vezes necessárias, sem qualquer relação com incúria administrativa, como, por exemplo, as decorrentes de determinações judiciais para prestação de serviços de *home care*.

Não foram identificadas respostas de outras jurisdicionadas.

A 1ª IGE informou que a CVL celebrou os Contratos Emergenciais n.º 1/2019 (Proc. 40/001.299/2019 - R\$ 593.059,14) e n.º 2/2019 (Proc. 40/001.298/2019 - R\$ 1.061.851,62).

A 2ª IGE informou que realizou Inspeção Extraordinária na GEORIO (Proc. 40/101.107/2019) cujo objeto era a verificação de “obras iniciadas, em execução ou finalizadas sem a devida formalização contratual” e concluiu que, no decorrer do ano de 2019, houve contratação emergencial para serviços que poderiam ser realizados por contratos oriundos de procedimentos licitatórios.

A 4ª IGE informou que realizou, em junho de 2019, auditoria, conforme processo n.º 40/100.659/2019 em tramitação nesta Corte, objetivando apurar as causas das contratações emergenciais dos serviços de alimentação e nutrição, análises clínicas, lavagem de roupas hospitalares, limpeza hospitalar e vigilância desarmada celebradas nos últimos 5 anos, diante dos indícios de que tais avenças poderiam ter sido causadas por condutas típicas de má gestão, desídia administrativa ou falta de planejamento, o que desvirtuaria a caracterização de emergência.

O resultado do trabalho evidenciou irregularidades graves na gestão das licitações dos cinco serviços selecionados, demonstrando um problema sistêmico na SMS que tende a ser comum a outras jurisdicionadas, haja vista que a dificuldade em licitar não é exclusiva da Secretaria de Saúde.

Acrescenta a Inspeção que a resolução desse cenário passa pela elaboração de medidas estruturantes que permeiam atribuições e competências de diversos órgãos e entidades da Prefeitura.

A 6ª IGE informou que houve contratação emergencial pelos seguintes órgãos/entidades: a) COMLURB (Proc. 01/507.054/2019 - R\$

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

2.901.808,38); b) Arquivo da Cidade do Rio de Janeiro (Proc. 12/300.038/2019 - R\$ 80.236,65); c) PLANETÁRIO (Proc. 12/600.094/2019, R\$ 189.900,00); d) SMAC (Proc. 26/340.199/2019 - R\$6.349.870,59; 06/300.356/2019 - R\$ 5.682.400,34; 26/340.198/2019 - R\$ 7.245.765,22; e 26/300.357/2019 R\$ 6.544.712,85).

Por fim, cabe destacar que, no exercício de 2019, o Poder Executivo executou despesas fundamentadas no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93 no montante de R\$ 582,06 milhões, sendo R\$ 344,98 milhões de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde e R\$ 86,92 milhões na Fundação Geo Rio.

DETERMINAÇÃO 10 – Que seja efetivada a climatização de toda frota operada pelo Sistema de Transporte Público por Ônibus (subitens 10.1 e 11- D10).

Situação: Demanda Análise Futura

A SMTR informou que em abril/2018 foi assinado “Termo de Conciliação” entre o Município e os consórcios Intersul, Internorte, Transcarioca e Santa Cruz de Transportes sob a interveniência do RIOÔNIBUS, cuja cláusula segunda estabelece que os consórcios se obrigam, de forma irrevogável, a climatizar toda a frota de ônibus urbanos, do SPPO/RJ, conforme cronograma estabelecido, sendo 60% até 31/12/2018 e atingindo 80% até 31/12/2019.

De acordo com o relatório emitido pela Coordenadoria de Fiscalização e Licenciamento extraído do Sistema de Transportes Urbanos – STU, em 31/12/2019, 73,46% da frota de veículos do tipo urbano estavam climatizados. Se forem incluídos os ônibus articulados do BRT, este percentual atinge 75,35%.

A 6ª IGE informou que, de acordo com o Termo de Conciliação celebrado em 27/04/2018, entre o Município do Rio de Janeiro e os consórcios operadores do SPPO, estes ficam obrigados, de forma improrrogável, a climatizar a totalidade da frota de ônibus urbanos até 30/09/2020.

Na auditoria de conformidade realizada na SMTR em setembro de 2018, foi verificado que 37% da frota do SPPO (2.488 veículos) não possuía equipamento de ar condicionado instalado. Esta constatação teve como fundamento a relação obtida junto à SMTR de todos os ônibus que operam no SPPO, discriminados por tipo de veículo, indicando quais deles possuíam

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

climatização.

DETERMINAÇÃO 11 – 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).

Situação: Demanda Análise Futura

A SUBLF da SMF informou que as publicidades exibidas em mobiliário urbano foram autorizadas pelo Secretário Municipal de Fazenda.

Quanto às concessionárias Ótima Brasil S/A e Mude Mobiliários Urbanos Desportivos Ltda., estas obtiveram autorização de publicidade para seus equipamentos de mobiliário urbano por meio de diversos processos administrativos.

Com a edição do Decreto Rio n.º 46.535/2019, a CLF passou a proceder ao lançamento tributário das TAPs não quitadas pelas empresas de mídia exterior. Assim, procederam à inscrição em dívida ativa no valor de R\$ 7.186.751,60 em nome da Brasil Outdoor Ltda. A SUBLF informou que o próximo passo será inscrever em dívida os débitos das demais concessionárias.

A SUBLF declarou também que a Subgerência de Publicidade, na medida do possível, mantém sob fiscalização as publicidades irregulares de sua competência apesar do número reduzido de fiscais para atuar no Município do Rio de Janeiro.

Cabe, por fim, destacar que tramita nesta Corte o processo n.º 40/001.458/2019 referente à denúncia formulada pelo Sindicato Carioca dos Fiscais de Rendas (SINCAF), em que o denunciante encaminha expediente pleiteando a imediata revogação do Decreto n.º 46.535/2019. Em síntese, o denunciante alega que o Decreto n.º 46.535/2019 contém impropriedades na

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

definição do momento de constituição do crédito tributário da Taxa de Licença para Estabelecimento (TLE), Taxa de Autorização de Publicidade (TAP) e Taxa de Uso de Área Pública (TUAP), que envolvem o exercício do poder de polícia instituído pelo Município do Rio de Janeiro.

DETERMINAÇÃO 12 – 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 reiterada 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.

Situação: Demanda Análise Futura

A SUBLF da SMF esclareceu que, uma vez constatada a exibição de publicidade irregular, a ação fiscal é iniciada até a legalização ou a retirada da mensagem publicitária. Acrescentou que a Portaria F/CLF n.º 676/2019 delegou à Subgerência de Publicidade a competência para autorizar e fiscalizar a exibição de publicidade em bancas de jornal. Assim, foram iniciados os procedimentos de legalização, bem como o de fiscalização em bancas com exibição de publicidade em desacordo com a legislação em vigor.

DETERMINAÇÃO 13 – 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).

Situação: Demanda Análise Futura

A SUBEL informou que por intermédio de iniciativa da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Metas criou um manual a ser adotado pelas OSs de forma a uniformizar as informações a serem prestadas para que os dados sejam enviados de maneira clara e precisa. Além disso, comunicou que os relatórios, que eram apresentados quadrimestralmente à SUBEL, passaram a ser

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

bimestrais, porém monitorados mensalmente, proporcionando uma fiscalização mais ativa, soluções mais rápidas e transparência para a população.

A SUBEL também informou que a Comissão de Acompanhamento de Contrato de Gestão de OS, que realiza a fiscalização in loco, ficou responsável pela criação das pastas/processos de fiscalização. Assim, todas as informações sobre as Vilas Olímpicas são encontradas no processo (relatórios emitidos pelos fiscais, informações prestadas pelas OSs, dados das metas realizadas e da questão financeira para a Prestação de Contas). Dessa forma, há a consolidação dos dados acessados por todos.

Quanto à análise financeira, em 2018, foi criada a Comissão de Análise de Passivos possibilitando a análise tempestiva das contas dos Contratos de Gestão, além da redução do número de passivos da SUBEL. Também foi comunicada a modificação da metodologia de análise. Dessa forma, a presente gestão passa para as OSs somente os valores cuja utilização foi efetivamente comprovada.

A SUBEL informou que, em 2019, efetuou 16 processos de certificação de Contratos de Gestão frente à CGM e ao TCMRJ, dos quais 8 referentes à vigência encerrada antes de 2019 e os demais entregues dentro do prazo estabelecido pela Resolução CGM n.º 1.224/2016.

A SMS esclareceu que a Gerência de Convênios está sob nova gestão e revisando os fluxos de trabalho para melhorar a fiscalização de seus convênios, assim como tem dado prioridade à aprovação das prestações de contas dos instrumentos vigentes.

A SMASDH informou que, desde a aprovação da Resolução CGM n.º 1.488/2019 (Manual de Parcerias Voluntárias) por meio de seus gestores, técnicos, fiscais e colaboradores, vem aprimorando os seus processos e fluxos de trabalho no sentido de se adequar e cumprir, integralmente, as diretrizes emanadas pela Controladoria.

A SME informou que investiu na capacitação e comprometimento dos fiscais e equipes responsáveis pelo monitoramento e acompanhamento de contratos e convênios, independentemente do contratado/conveniado.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Em relação aos contratos de gestão firmados pela SMS, a 4ª IGE destacou que, iniciadas em 2018 e aperfeiçoadas ao longo de 2019, foram identificadas a implementação de medidas com vistas ao fortalecimento do controle desses gastos, a exemplo da edição dos Decretos n.ºs 44.738/18 e 44.589/18; da Deliberação CODESP n.º 121/18, que aprovou a Instrução Normativa CODESP n.º 01/18; bem com a edição do Decreto n.º 45.662/2019.

DETERMINAÇÃO 14 – 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).

Situação: Não Atendido

A CGM informou que o Portal Rio Transparente foi substituído em 2020 pelo Contas Rio, instituído pela Resolução CGM n.º 1572/2019, informando que os dados serão disponibilizados na opção “Painel das Organizações Sociais”.

A SMS informou que não tem mais ingerência sobre o Painel de Gestão, atualmente gerido pelo Núcleo de Apoio à Macrofunção da Saúde da Subsecretaria Executiva da Secretaria Municipal de Fazenda conforme Decreto Rio n.º 44.836/2018.

A 4ª IGE expôs que a SMS disponibilizou acesso ao público a algumas informações, restando ainda serem disponibilizados dados como: contratos de prestadores de serviços terceirizados (nome do prestador e valor contratado), relação de Recursos Humanos, inventário dos bens públicos adquiridos pelas OSs, repasses realizados pela SMS e detalhamento das notas fiscais.

Verifica-se que as medidas tomadas não atenderam plenamente à presente determinação, embora as ações já implementadas tenham propiciado publicização de alguns dados relacionados aos contratos de gestão

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

vigentes.

DETERMINAÇÃO 15 – 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).

Situação: Atendido

O valor constante na presente prestação de contas referente ao incentivo atende ao disposto no art. 14 da lei n.º 6.481/2019 (LOA 2019).

DETERMINAÇÃO 16 – 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).

Situação: Atendido

O valor constante na presente prestação de contas referente à aplicação da arrecadação com multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes atendeu ao dispositivo legal.

DETERMINAÇÃO 17 – 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).

Situação: Atendido

A CGM informou que incluiu o inciso XII no art. 15 da Resolução CGM n.º 1.592/2019, que tratou de normas sobre o encerramento do Exercício Financeiro de 2019, estabelecendo que os órgãos da Administração Direta deveriam remeter à Subcontroladoria de Contabilidade, até o dia 31/01/2020, o montante das despesas com mão de obra relativas ao exercício de 2019, decorrentes de contrato de gestão firmados com entidade sem fins lucrativos que exercem a atividade-fim da Secretaria. As informações foram incluídas pela CGM

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

nas Notas Explicativas da Administração Direta, fls.348.

DETERMINAÇÃO 18 – 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.

Situação: Atendido

A CGM informou que não tem ingerência sobre o prazo determinado, uma vez que o agendamento de audiência pública para avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre prevista no art. 9º, §4º, da LRF é feito pela Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara Municipal junto à Secretaria Municipal da Casa Civil.

A CGM encaminhou as atas das audiências públicas junto com a Prestação de Contas do Governo (Peças 05, 06 e 07), que são publicadas no Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Não foi identificada resposta da SMF e nem da CMRJ.

DETERMINAÇÃO 19 - 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).

Situação: Atendido

A SMF informou que a medida já foi implementada e que a base de cálculo do repasse é decorrente do Termo de Compromisso firmado entre os Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, não sendo atribuição da SMF.

O demonstrativo integrou a presente Prestação de Contas. (pág. 71).

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

DETERMINAÇÃO 20 - 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.

Situação: Atendido

A CGM informou que foram ultimadas diversas ações para atendimento à determinação como: a elaboração de Plano de Ação com o seu respectivo cronograma de implementação, visando a mitigação das despesas com juros e multas de concessionárias; desenvolvimento e implantação do módulo de Obrigações a Pagar no Sistema FINCON, que propiciará o aprimoramento do reconhecimento das obrigações do Município com fornecedores, inclusive concessionárias, sem que haja a dependência do processamento da liquidação, e contribuirá para o acompanhamento dos prazos das contas de concessionárias desde a sua entrada e atestação, até a sua liquidação e pagamento; criação de desdobramentos do elemento de despesa em todos os elementos para classificar os juros e as multas; levantamento de todos os processos de liquidação e seus respectivos valores, correspondentes a despesas com concessionárias referentes a cada órgão, etc.

DETERMINAÇÃO 21 – 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).

Situação: Demanda Análise Futura

A CGM afirmou que o regime de competência foi aplicado e fez as seguintes ponderações:

a) Relatórios com base na LRF (RREO e RGF): são, em grande parte, baseados nas informações extraídas da execução orçamentária. Sob o aspecto orçamentário e com base no art. 63 da Lei n.º 4.320/1964, tem-se o

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

reconhecimento da despesa pelo regime da competência após a devida destinação orçamentária (empenho), a atestação da despesa e a apuração e conformidade da obrigação com a devida ocorrência do fato gerador da despesa. Pela ótica da Execução Orçamentária, para a receita se aplica o regime de caixa e, para a despesa, o regime de competência quando liquidada.

Os demonstrativos da LRF demonstram e apuram resultados com base nas despesas empenhadas, liquidadas e pagas, variando de acordo com os anexos e o período em que é demonstrado. O reconhecimento das transações, independentemente dos efeitos orçamentários, não afeta as informações prestadas durante o exercício nos relatórios bimestrais e quadrimestrais da LRF;

b) Relatórios com base na Lei n.º 4.320/1964: para as demonstrações publicadas anualmente (BP e DVP), as informações não registradas no processo regular de contabilização (liquidação da despesa) são complementadas e ajustadas no final do exercício.

No que tange à conta de fornecedores, a fim de tornar o registro mensal das obrigações pela competência de forma sistematizada e mais tempestiva, encontra-se em fase de desenvolvimento pela IPLANRIO um módulo visando a efetivação do registro contábil (patrimonial) das obrigações tão logo sejam recebidos os documentos fiscais e/ou similares.

A CGM informou que as ações para a instituição de mecanismos para permitir o controle da ordem cronológica de pagamento segundo a exigibilidade dos créditos (data de atestação, segundo entendimento do TCMRJ) de competência da Controladoria foram realizadas com a edição da Resolução CGM n.º 1.607, de 31/01/2020, por meio da qual foi instituído o módulo de obrigações a pagar do Sistema FINCON.

DETERMINAÇÃO 22 – Que o Poder Executivo implemente ferramenta online 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).

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Situação: Não Atendido

A 2ª IGE informou que não foi possível verificar a implantação desta ferramenta de controle de obras nas auditorias realizadas.

DETERMINAÇÃO 23 – Para que o Poder Executivo, quando não puder cumprir as determinações anteriores, envie ao TCMRJ as razões e pedido de novo prazo.

Situação: Atendido

Ao se manifestar sobre a Determinação 20, a CGM enviou suas razões para motivar o pedido de prorrogação para o seu cumprimento integral.

Por oportuno, cabe destacar que, conforme apontado pela CAD (P135), foi verificado que os valores transferidos ao FUNPREVI para fins de cobertura do deficit financeiro estão sendo corretamente executados no orçamento e evidenciados nos respectivos demonstrativos (anexos 4 do RREO e 1 do RGF).

7 Panorama por Área de Atuação Governamental

Considerando que a Prestação de Contas e o Parecer Prévio são instrumentos de transparência da gestão fiscal previstos no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, este capítulo tem como objetivo prover informações sobre o cenário atual das principais áreas de atuação governamental afetas ao Município do Rio de Janeiro.

7.1 Classificação Funcional da Despesa

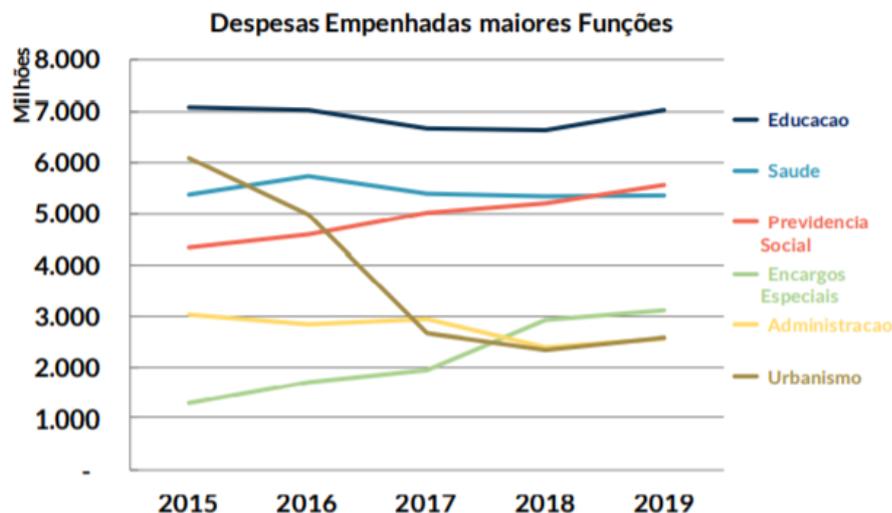
As informações da execução da despesa por função de governo podem ser sintetizadas conforme o quadro abaixo:

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Órgão	R\$ mil			
	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Composição Emp. %
EDUCACAO	6.808.424	7.152.073	7.032.787	23,44%
PREVIDENCIA SOCIAL	5.806.854	5.890.957	5.561.002	18,54%
SAUDE	5.300.649	5.537.638	5.358.055	17,86%
ENCARGOS ESPECIAIS	3.448.214	3.344.721	3.116.772	10,39%
URBANISMO	2.633.644	3.152.525	2.587.592	8,62%
ADMINISTRACAO	2.703.295	2.667.869	2.564.773	8,55%
LEGISLATIVA	976.726	986.602	859.720	2,87%
SANEAMENTO	556.919	785.831	718.396	2,39%
ASSISTENCIA SOCIAL	642.981	738.577	694.714	2,32%
SEGURANCA PUBLICA	589.099	581.308	575.127	1,92%
TRANSPORTE	356.394	362.419	222.228	0,74%
JUDICIARIA	125.927	188.944	178.385	0,59%
CULTURA	157.204	161.218	149.654	0,50%
HABITACAO	200.123	198.349	106.867	0,36%
GESTAO AMBIENTAL	107.655	110.223	98.735	0,33%
COMERCIO E SERVICOS	76.492	100.018	84.857	0,28%
DESPORTO E LAZER	30.023	34.201	32.720	0,11%
TRABALHO	25.672	29.374	22.260	0,07%
CIENCIA E TECNOLOGIA	16.074	22.922	17.097	0,06%
DIREITOS DA CIDADANIA	8.564	22.583	14.296	0,05%
INDUSTRIA	11.439	12.582	6.024	0,02%
RESERVA DE CONTIGENCIA	50.000	3.482	-	0,00%
Total dos Investimentos	30.632.373	32.084.417	30.002.061	100%

Fonte: Contas de Governo 2019

As funções Educação, Previdência Social, Saúde, Encargos Especiais e Urbanismo representam 78,85% da despesa realizada pelo Município no exercício de 2019. Abaixo, o gráfico demonstra a evolução dessas despesas nos anos de 2015 a 2019:



Fonte: Contas de Governo 2019/CAD

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A Função Educação apresentou um crescimento de 6,11% em 2019, quando comparado ao exercício anterior. A principal variação positiva foi verificada no programa Gestão Administrativa – Capital Humano na Formação Carioca, que representa 85,19% desta função, com empenho a maior de R\$ 440,22 milhões no período corrente. As despesas com pessoal e encargos representaram 81,24% da execução da função no exercício, com 18,24% em outras despesas correntes e apenas 0,52% em investimentos.

A Função Previdência Social vem apresentando aumento contínuo em suas despesas nos últimos exercícios, superando inclusive os gastos da função Saúde em 2019. No período 2015/2019 apresentou crescimento real na ordem de 28,43%, demonstrando a evolução das despesas do Município com pagamento de proventos de inativos e pensionistas.

A Função Saúde apresentou uma diminuição do volume de recursos empregados em 2017, na ordem de 5,72% em relação a 2016, permanecendo constante desde então. Segundo informações do Corpo instrutivo, destaca-se a representatividade das despesas com organizações sociais decorrentes de contratos de gestão de unidades de saúde, no montante de R\$ 1,83 bilhão (34,17% da função), enquanto as despesas com pessoal e encargos representaram 32,58% da execução (R\$ 1,75 bilhão). Com relação às fontes de financiamento, 61,79% da despesa foi executada com recursos próprios do Município, enquanto as transferências do SUS responderam por 32,29%, e os convênios, por 5,92%.

A Função Encargos Especiais apresentou variação positiva de 6,33% no exercício de 2019, em comparação com o mesmo período de 2018. Nesta função, cabe destacar os dispêndios com amortizações e encargos da dívida (R\$ 2,02 bilhões) e aporte de recursos para capitalização do FUNPREVI (R\$ 869 milhões), sendo tais gastos os responsáveis pelo sensível crescimento em 2018 em relação a 2017 (49,89%).

A Função Urbanismo apresentou crescimento de 10,45% nas despesas empenhadas em 2019, em comparação com 2018. Nota-se uma queda considerável nos gastos da função Urbanismo a partir de 2017, período pós realização da Olimpíada e da Paralimpíada.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

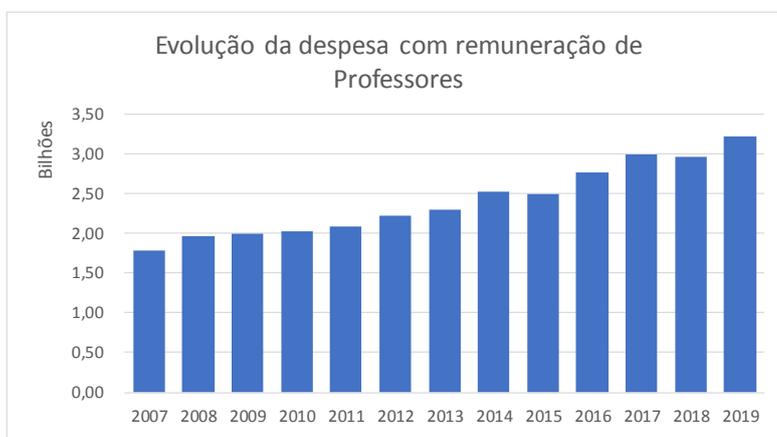
7.2 Panorama Educacional

Com o objetivo de evidenciar o impacto dos gastos com Educação e sua correlação com o desempenho no IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, que funciona como um indicador nacional que possibilita medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino, segue o panorama evolutivo, baseado nas informações constantes das P107 (3ª IGE) e P106 e P108 (5ª IGE).

7.2.1 Evolução de Gastos com a Remuneração de Profissionais da Educação (2007-2019)

No período de 2007 a 2019, a evolução real de gastos com a remuneração dos professores foi de R\$ 1,42 bilhão, representando um incremento de 80% no período.

PROFESSORES			
ANO	GASTOS - FOLHA	R\$ ATUALIZADO	IPCA-E
2007	R\$ 919.360.205	R\$ 1.790.009.533	
2008	R\$ 1.072.258.124	R\$ 1.967.648.071	
2009	R\$ 1.127.152.587	R\$ 1.985.313.318	
2010	R\$ 1.214.721.007	R\$ 2.022.414.389	
2011	R\$ 1.338.525.605	R\$ 2.091.433.456	
2012	R\$ 1.503.839.244	R\$ 2.221.418.880	
2013	R\$ 1.644.979.668	R\$ 2.295.661.064	
2014	R\$ 1.924.672.416	R\$ 2.522.974.975	
2015	R\$ 2.114.316.098	R\$ 2.503.533.729	
2016	R\$ 2.491.887.139	R\$ 2.768.365.343	
2017	R\$ 2.776.328.087	R\$ 2.996.349.893	
2018	R\$ 2.858.868.040	R\$ 2.970.739.890	
2019	R\$ 3.218.209.220	R\$ 3.218.209.220	



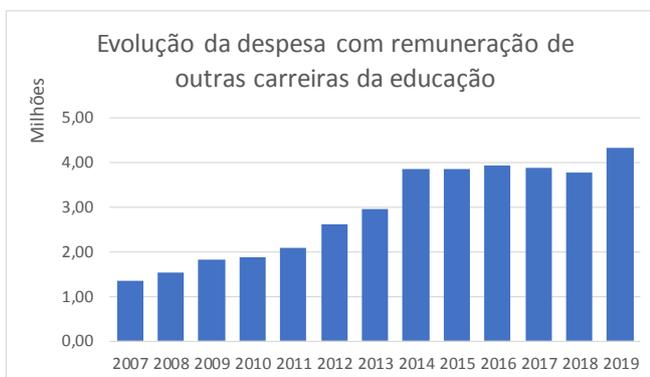
Atualizado pelo índice IPCA-E de dezembro em cada ano

Fonte: SGCE/5ª Inspeção Geral de Controle Externo

No período de 2007 a 2019, a evolução real de gastos com a remuneração de outras carreiras da Educação foi de R\$ 298 milhões, representando um incremento de 223% no período.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

OUTRAS CARREIRAS DA EDUCAÇÃO				
ANO	GASTOS - FOLHA		R\$ ATUALIZADO IPCA-E	
2007	R\$ 68.670.073	R\$	R\$ 133.701.769	
2008	R\$ 82.944.030	R\$	R\$ 152.206.503	
2009	R\$ 103.626.610	R\$	R\$ 182.523.016	
2010	R\$ 112.201.311	R\$	R\$ 186.806.307	
2011	R\$ 133.182.458	R\$	R\$ 208.096.317	
2012	R\$ 177.266.986	R\$	R\$ 261.852.608	
2013	R\$ 211.450.689	R\$	R\$ 295.091.254	
2014	R\$ 294.544.633	R\$	R\$ 386.106.609	
2015	R\$ 325.701.310	R\$	R\$ 385.658.614	
2016	R\$ 352.576.927	R\$	R\$ 391.695.808	
2017	R\$ 359.700.220	R\$	R\$ 388.206.178	
2018	R\$ 363.802.689	R\$	R\$ 378.038.841	
2019	R\$ 431.912.629	R\$	R\$ 431.912.629	



Atualizado pelo índice IPCA-E de dezembro em cada ano

Fonte: SGCE/5ª Inspeção Geral de Controle Externo

No período de 2007 a 2019, de forma consolidada, a evolução real de gastos com remuneração (englobando todos os profissionais da Educação) foi de R\$ 1,73 bilhão, representando um incremento de 90% no período.

ANO	PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO			R\$ ATUALIZADO IPCA-E
	PROFESSORES	OUTRAS CARREIRAS DA EDUCAÇÃO	TOTAL	
2007	R\$ 919.360.205	R\$ 68.670.073	R\$ 988.030.278	R\$ 1.923.711.302
2008	R\$ 1.072.258.124	R\$ 82.944.030	R\$ 1.155.202.153	R\$ 2.119.854.575
2009	R\$ 1.127.152.587	R\$ 103.626.610	R\$ 1.230.779.197	R\$ 2.167.836.334
2010	R\$ 1.214.721.007	R\$ 112.201.311	R\$ 1.326.922.318	R\$ 2.209.220.696
2011	R\$ 1.338.525.605	R\$ 133.182.458	R\$ 1.471.708.064	R\$ 2.299.529.773
2012	R\$ 1.503.839.244	R\$ 177.266.986	R\$ 1.681.106.229	R\$ 2.483.271.488
2013	R\$ 1.644.979.668	R\$ 211.450.689	R\$ 1.856.430.357	R\$ 2.590.752.317
2014	R\$ 1.924.672.416	R\$ 294.544.633	R\$ 2.219.217.049	R\$ 2.909.081.583
2015	R\$ 2.114.316.098	R\$ 325.701.310	R\$ 2.440.017.409	R\$ 2.889.192.343
2016	R\$ 2.491.887.139	R\$ 352.576.927	R\$ 2.844.464.066	R\$ 3.160.061.150
2017	R\$ 2.776.328.087	R\$ 359.700.220	R\$ 3.136.028.307	R\$ 3.384.556.071
2018	R\$ 2.858.868.040	R\$ 363.802.689	R\$ 3.222.670.728	R\$ 3.348.778.730
2019	R\$ 3.218.209.220	R\$ 431.912.629	R\$ 3.650.121.849	R\$ 3.650.121.849



Atualizado pelo índice IPCA-E de dezembro em cada ano

Fonte: SGCE/5ª Inspeção Geral de Controle Externo

7.2.2 Evolução de Gastos com a Função Educação (2007-2019)

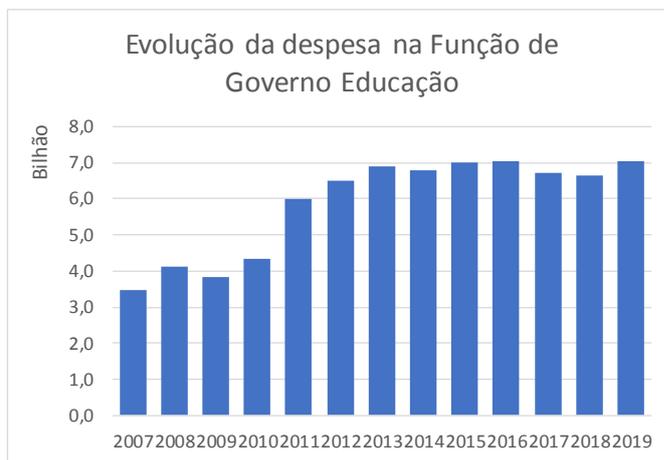
No período de 2007 a 2019, a evolução dos gastos com a Função Educação foi de R\$ 3,57 bilhões, representando um incremento de 103% no período.

Em relação ao total de despesas realizadas pelo MRJ, observa-se que a despesa com a Função Educação ampliou o seu percentual de

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

18%, em 2007, para 23%, em 2019.

FUNÇÃO EDUCAÇÃO			
Exercício	Despesa na Função de		Total de Despesas - PCRJ (Em milhares de R\$)
	Governo Educação (Em milhares de R\$)	%	
2007	3.460.596	18%	18.915.170
2008	4.114.592	20%	20.523.302
2009	3.816.346	19%	20.628.210
2010	4.322.005	18%	23.937.265
2011	5.995.814	20%	29.418.472
2012	6.505.027	21%	31.012.471
2013	6.882.615	22%	30.675.604
2014	6.775.281	21%	32.411.671
2015	6.985.890	21%	32.698.068
2016	7.028.344	22%	32.144.216
2017	6.717.696	23%	28.778.239
2018	6.632.517	23%	28.885.603
2019	7.032.787	23%	30.002.061



Fontes: Sites da CGM/SGCE - 3ª Inspeção Geral de Controle Externo

Valores atualizados pelo IPCA-e

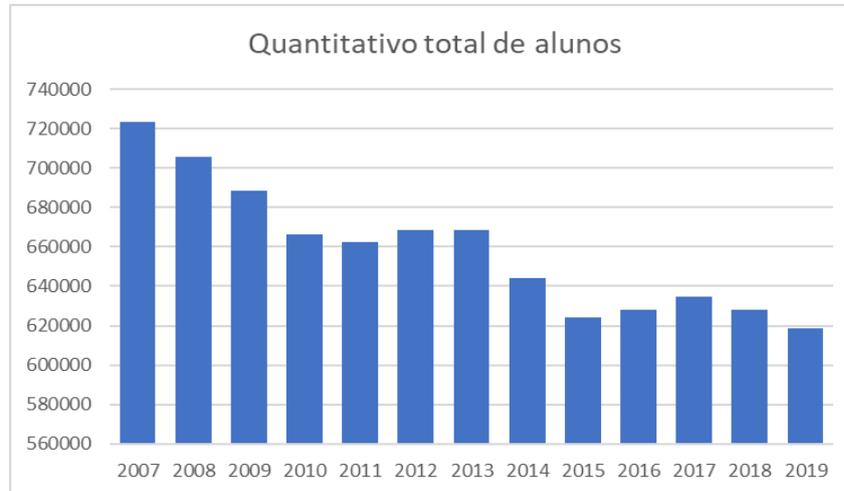
7.2.3 Evolução do Quantitativo total de alunos (2007 a 2019)

No período de 2007 a 2019, em relação ao quantitativo total de alunos (sem considerar a educação especial), observa-se uma redução de 104.461 alunos na rede municipal de ensino.

Ano	Ed. Infantil		Ensino Fundamental		EJA Presencial	EJA Semi-presencial	EJA (EAD)	TOTAL
	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Fund	Ensino Fund	Ensino Fund	Total
2007	28749	90896	340263	236401	26961	21	0	723291
2008	29685	86380	321364	241238	27101	0	0	705768
2009	30368	78265	302121	252067	25978	0	0	688799
2010	33454	66352	307198	234381	24744	0	0	666129
2011	37909	72627	299584	230375	22138	0	0	662633
2012	46082	71363	287926	234756	28478	0	0	668605
2013	46082	71363	287926	234756	28478	0	0	668605
2014	52904	78827	264226	224580	23553	0	0	644090
2015	53521	78924	246327	224048	21555	0	0	624375
2016	53664	81214	249360	220153	23760	83	0	628234
2017	59231	84227	251395	216158	23234	685	67	634997
2018	59039	85868	247979	210274	24023	727	117	628027
2019	60977	88531	252867	191261	24380	675	139	618830

Fonte: SGCE – 3ª Inspeção Geral de Controle Externo

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

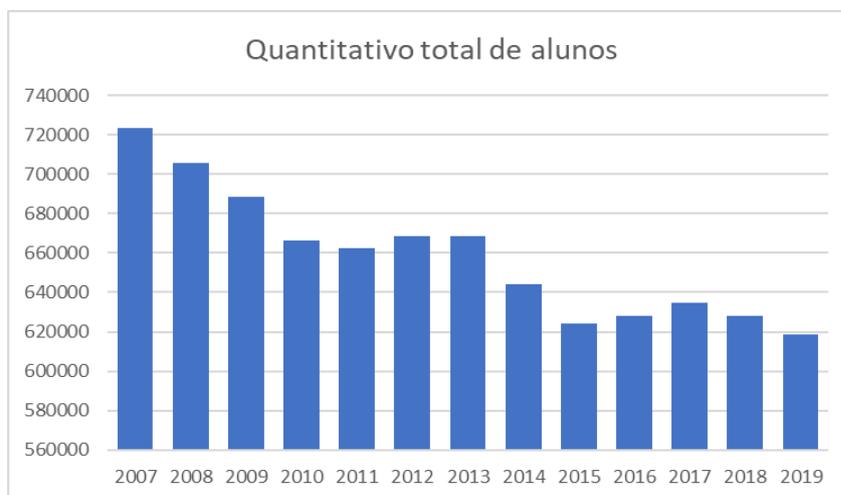


No período de 2007 a 2019, em relação ao quantitativo total de alunos da educação especial, observa-se um incremento de 7.929 alunos na rede municipal de ensino.

Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)						
Ano	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Iniciais	EJA Fund	Total
2007	262	466	7728	614	464	9534
2008	320	457	7728	793	261	9559
2009	288	520	7659	107	290	8864
2010	254	460	7891	1123	455	10183
2011	238	530	8136	1119	612	10635
2012	271	514	8415	1196	705	11101
2013	271	514	8415	1196	705	11101
2014	229	585	8879	1411	760	11864
2015	233	717	9235	1800	866	12851
2016	262	809	9491	2083	979	13624
2017	339	971	9784	2561	1056	14711
2018	430	1219	9995	3113	1230	15987
2019	697	1497	10525	3523	1221	17463

Fonte: SGCE – 3ª Inspeção Geral de Controle Externo

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ



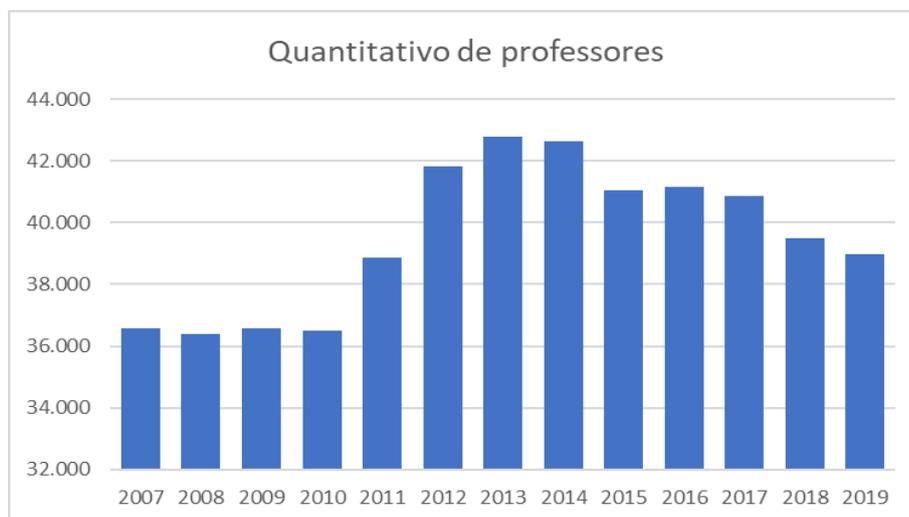
Considerando todos os segmentos da Educação, observa-se uma redução de 96.532 alunos na rede municipal de ensino.

7.2.4 Evolução do Quantitativo de Professores e demais profissionais da Educação (2007 a 2019)

No período de 2007 a 2019, em relação ao quantitativo total de professores, observa-se um incremento de 2.398 docentes na rede municipal de ensino.

QUANTITATIVO DE PROFESSORES						
MÉDIA ANO	PROFESSOR ADJUNTO DE	PROFESSOR DE EDUCACAO	PROFESSOR DE ENSINO	PROFESSOR I	PROFESSOR II	TOTAL
2007				14.377	22.198	36.575
2008				14.415	21.964	36.379
2009				14.765	21.792	36.557
2010				14.806	21.713	36.518
2011		928		16.179	22.145	38.865
2012		1.976		17.796	22.062	41.834
2013		2.674	2.394	18.104	21.419	42.795
2014		3.888	2.473	16.818	19.467	42.647
2015		3.934	3.089	15.699	18.333	41.055
2016		4.636	4.577	14.667	17.267	41.148
2017		5.371	5.593	13.880	16.014	40.859
2018		5.474	6.033	13.135	14.852	39.495
2019	553	5.682	6.819	12.363	13.972	38.973

Fonte: SGCE – 3ª Inspeção Geral de Controle Externo

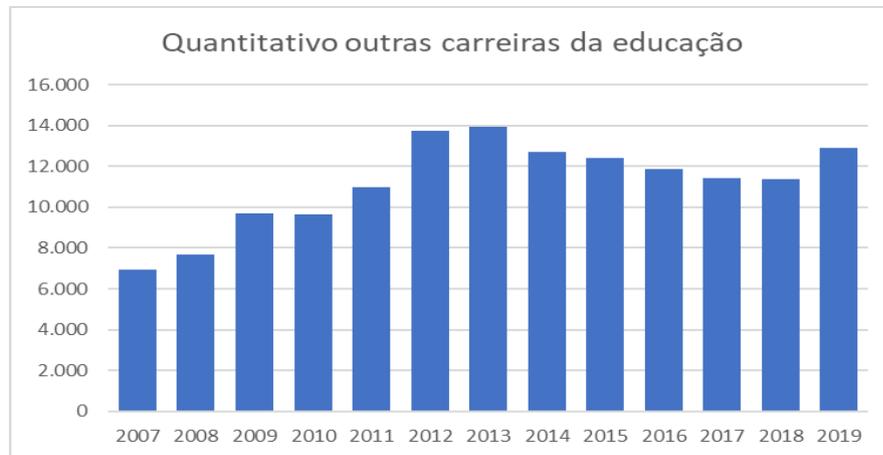

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ


No período de 2007 a 2019, em relação ao quantitativo total de outras carreiras da Educação, observa-se um incremento de 5.958 profissionais da rede municipal de ensino.

QUANTITATIVO DE OUTRAS CARREIRAS DA EDUCAÇÃO									
MÉDIA ANO	AGENTE AUXILIAR DE CRECHE	AGENTE DE APOIO A EDUCACAO ESPECIAL	AGENTE DE EDUCACAO INFANTIL	AGENTE EDUCADOR II	ESPECIALISTA DE EDUCACAO	MERENDEIRA	INSPETOR DE ALUNOS	SECRETARIO ESCOLAR	TOTAL
2007				320	243	6.027	347		6.936
2008	1.329			286	211	5.982	336		7.702
2009	3.303			240	183	5.635	315		9.676
2010	3.582			249	158	5.366	292		9.647
2011	4.708			732	138	5.154	267		10.998
2012	6.649			1.771	120	4.971	244	663	13.755
2013	5.457		6.381	1.863	105	4.718	228	988	13.966
2014	15		6.088	1.805	92	4.487	210	953	12.696
2015	2		6.004	1.898	77	4.254	182	1.042	12.415
2016		97	5.699	1.842	64	4.028	152	1.078	11.883
2017		266	5.427	1.744	54	3.821	129	1.078	11.441
2018		600	5.353	1.670	43	3.592	107	1.060	11.365
2019		1.383	6.341	1.666	36	3.373	94	1.037	12.894

Fonte: SGCE – 3ª Inspeção Geral de Controle Externo

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ



Considerando todas as carreiras profissionais da Educação, o acréscimo total observado no período (2007 a 2019) é de 8.356 servidores.

7.2.5 Evolução da Remuneração Média dos Professores da Rede Municipal de Ensino (2007 a 2019)

No período de 2007 a 2019, a evolução da remuneração média dos professores foi de R\$ 2.803, representando um incremento real (acima da inflação) de 68,7% no período.

MÉDIA	PROFESSOR ADJUNTO	PROFESSOR DE	PROFESSOR DE	PROFESSOR I	PROFESSOR II	TOTAL					
Média Ano	Média	Média Atualizada	Média	Média Atualizada	Média	Média Atualizada	Média	Média Atualizada	Média	Média Atualizada	Média Atualizada
2007					R\$ 2.136	R\$ 4.159	R\$ 2.068	R\$ 4.026	R\$ 4.078		
2008					R\$ 2.502	R\$ 4.591	R\$ 2.426	R\$ 4.453	R\$ 4.507		
2009					R\$ 2.614	R\$ 4.604	R\$ 2.539	R\$ 4.472	R\$ 4.526		
2010					R\$ 2.843	R\$ 4.734	R\$ 2.723	R\$ 4.534	R\$ 4.615		
2011			R\$ 1.577	R\$ 2.463		R\$ 2.953	R\$ 4.613	R\$ 2.841	R\$ 4.440	R\$ 4.484	
2012			R\$ 1.829	R\$ 2.702		R\$ 3.062	R\$ 4.523	R\$ 3.047	R\$ 4.500	R\$ 4.425	
2013			R\$ 1.944	R\$ 2.713	R\$ 5.444	R\$ 7.597	R\$ 3.180	R\$ 4.438	R\$ 3.317	R\$ 4.630	R\$ 4.470
2014			R\$ 2.248	R\$ 2.947	R\$ 5.772	R\$ 7.566	R\$ 3.615	R\$ 4.739	R\$ 3.933	R\$ 5.156	R\$ 4.930
2015			R\$ 3.151	R\$ 3.731	R\$ 6.094	R\$ 7.216	R\$ 3.910	R\$ 4.630	R\$ 4.560	R\$ 5.399	R\$ 5.082
2016			R\$ 4.322	R\$ 4.802	R\$ 6.725	R\$ 7.471	R\$ 4.296	R\$ 4.773	R\$ 5.434	R\$ 6.036	R\$ 5.607
2017			R\$ 5.163	R\$ 5.573	R\$ 7.213	R\$ 7.784	R\$ 4.657	R\$ 5.026	R\$ 6.160	R\$ 6.648	R\$ 6.111
2018			R\$ 5.553	R\$ 5.770	R\$ 7.442	R\$ 7.733	R\$ 4.865	R\$ 5.056	R\$ 6.668	R\$ 6.929	R\$ 6.268
2019	R\$ 2.946	R\$ 2.946	R\$ 6.386	R\$ 6.386	R\$ 8.496	R\$ 8.496	R\$ 5.398	R\$ 5.398	R\$ 7.646	R\$ 7.646	R\$ 6.881

Fonte: SGCE/5ª Inspeção Geral de Controle Externo

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ



7.2.6 Desempenho no IDEB (2007 a 2019)

De acordo com informações disponibilizadas no Portal do INEP, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-Ideb é uma iniciativa do Governo Federal para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica.

O índice também é importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica, que tem estabelecido, como meta para 2022, alcançar média 6 – valor que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos.

Desde a criação do IDEB (2007) até a última avaliação com dados disponíveis (2019), observa-se o seguinte cenário:

- 5º Período – A meta projetada não foi atingida em 2017 e 2019.
- 9º Período – A meta projetada não foi atingida nos exercícios de 2013, 2015, 2017 e 2019.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

5º ano (antiga 4ª série)

META			
Ano	Ideb Observado	Ideb Projetado	Atingiu a meta?
2007	4.5	4.3	Sim
2009	5.1	4.6	Sim
2011	5.4	5.1	Sim
2013	5.3	5.3	Sim
2015	5.6	5.6	Sim
2017	5.7	5.9	Não
2019	5.8	6.1	Não
2021	-	6.4	-

9º ano (antiga 8ª série)

META			
Ano	Ideb Observado	Ideb Projetado	Atingiu a Meta?
2007	4.3	3.8	Sim
2009	3.6	3.9	Não
2011	4.4	4.2	Sim
2013	4.4	4.6	Não
2015	4.3	5.0	Não
2017	4.7	5.2	Não
2019	4.9	5.5	Não
2021	-	5.7	-

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Em relação à posição do Município do Rio de Janeiro no ranking do IDEB, observa-se o seguinte cenário (anos iniciais – 5º ano):

- Ranking do Estado do RJ – de 24º lugar em 2007 para 28º lugar em 2019.
- Ranking Brasil – De 1.423º lugar em 2007 para 2.529º lugar em 2019.

Anos iniciais: 5º ano (antiga 4ª série)

DESEMPENHO NO IDEB				
Ano	Posição no Estado do RJ (*)	Posição no Brasil (**)	Nota do Ideb	Meta
2007	24º	1423º	4.5	4.3
2009	12º	1402º	5.1	4.6
2011	12º	1526º	5.4	5.1
2013	20º	2100º	5.3	5.3
2015	17º	2142º	5.6	5.6
2017	28º	2502º	5.7	5.9
2019	28º	2529º	5.8	6.1

Fonte: 3ª IGE

Em relação à posição do Município do Rio de Janeiro no ranking do IDEB, observa-se o seguinte cenário (anos finais – 9º ano):

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

- Ranking do Estado do RJ – de 7º lugar em 2007 para 28º lugar em 2019.
- Ranking Brasil – De 366º lugar em 2007 para 952º lugar em 2019.

Anos finais: 9º ano (antiga 8ª série)

DESEMPENHO NO IDEB				
Ano	Posição no Estado do RJ (*)	Posição no Brasil (**)	Nota do Ideb	Meta
2007	7º	366º	4.3	3.8
2009	55º	1413º	3.6	3.9
2011	20º	664º	4.4	4.2
2013	17º	745º	4.4	4.6
2015	30º	1112º	4.3	5.0
2017	21º	972º	4.7	5.2
2019	28º	952º	4.9	5.5

(*) Posição da nota do Ideb no Estado do RJ: Comparativo do Município do Rio de Janeiro com os demais municípios do Estado do Rio de Janeiro

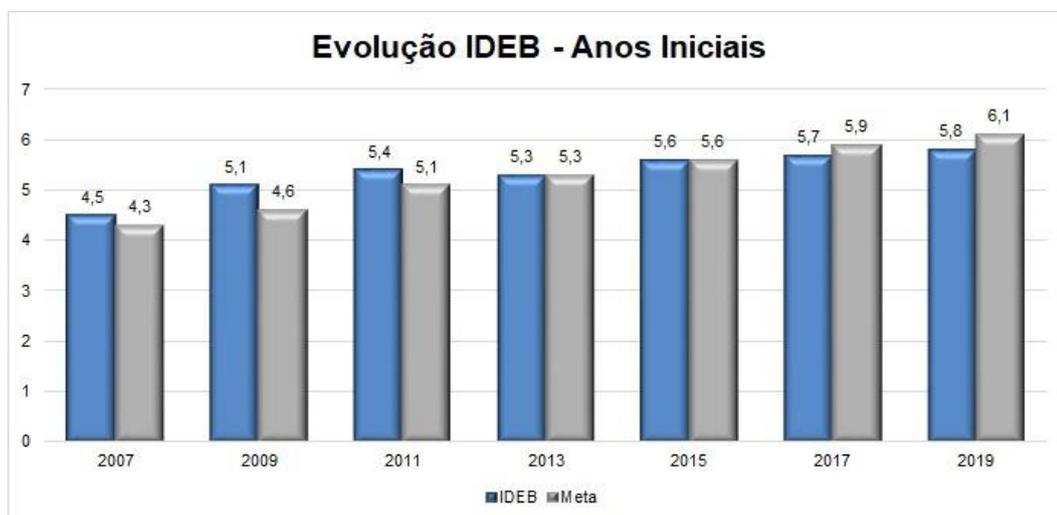
(**) Posição da nota do Ideb no Brasil: Comparativo do Município do Rio de Janeiro com os demais municípios do Brasil

Obs: Essa posição da nota do Ideb é um valor aproximado, pois não há critérios para desempate bem definido quando municípios obtêm a mesma nota no Ideb. Nesse sentido, foi utilizada a ordem alfabética para desempate. Ressalta-se ainda que cada município tem suas peculiaridades, com populações e tamanhos geográficos diversos.

Fonte: MEC/Inep - <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados> e 3ª IGE

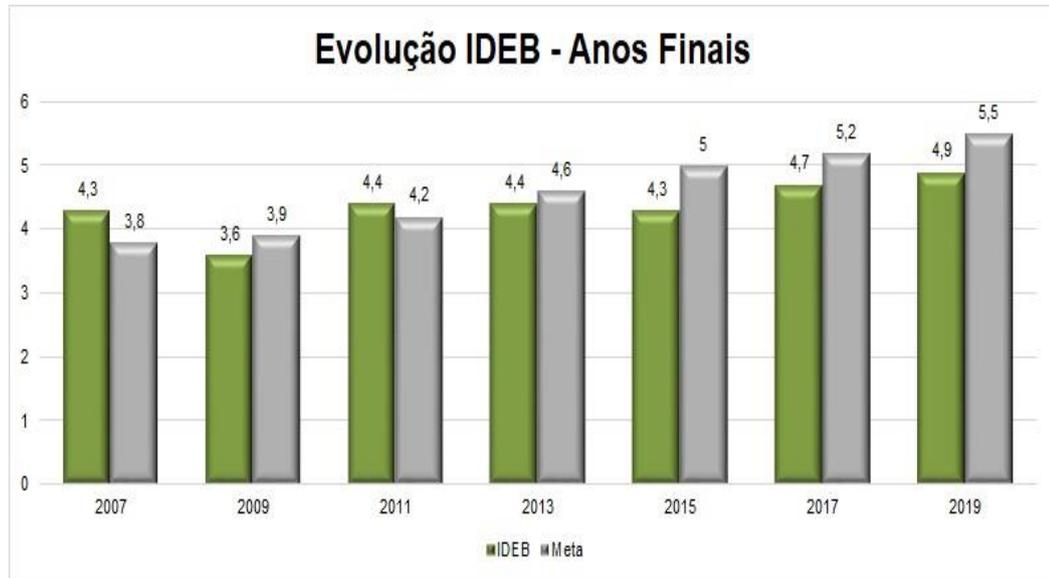
Importante ressaltar que, comparando os indicadores de 2017 e 2019, houve uma ampliação do distanciamento entre o resultado atingido e a meta fixada pelo IDEB.

Para os anos iniciais (5º ano), o distanciamento da meta passou de 0,2 em 2017 para 0,3 em 2019.



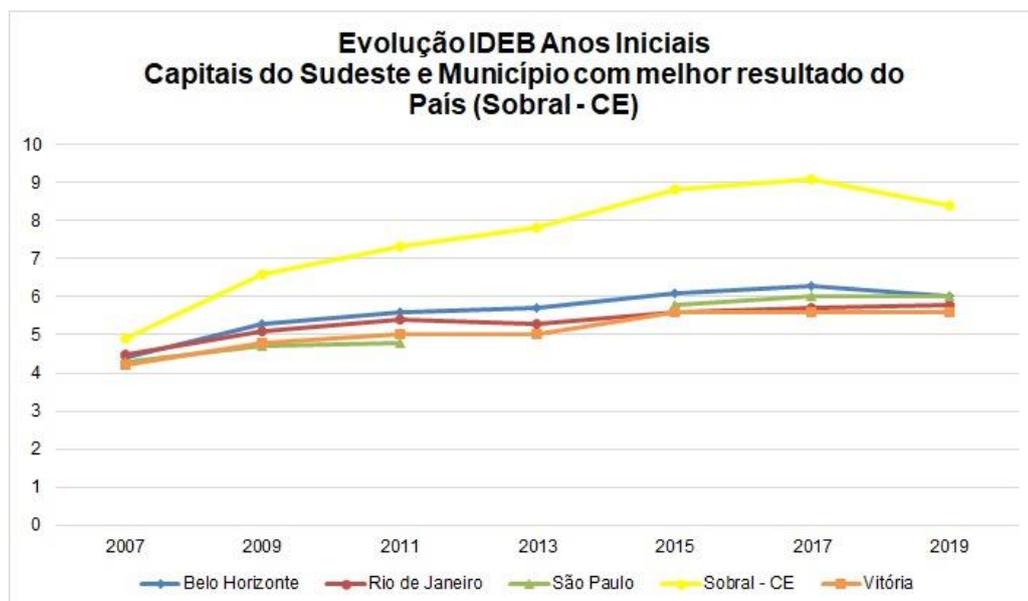
GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Para os anos finais (9º ano), o distanciamento da meta passou de 0,5 em 2017 para 0,6 em 2019.



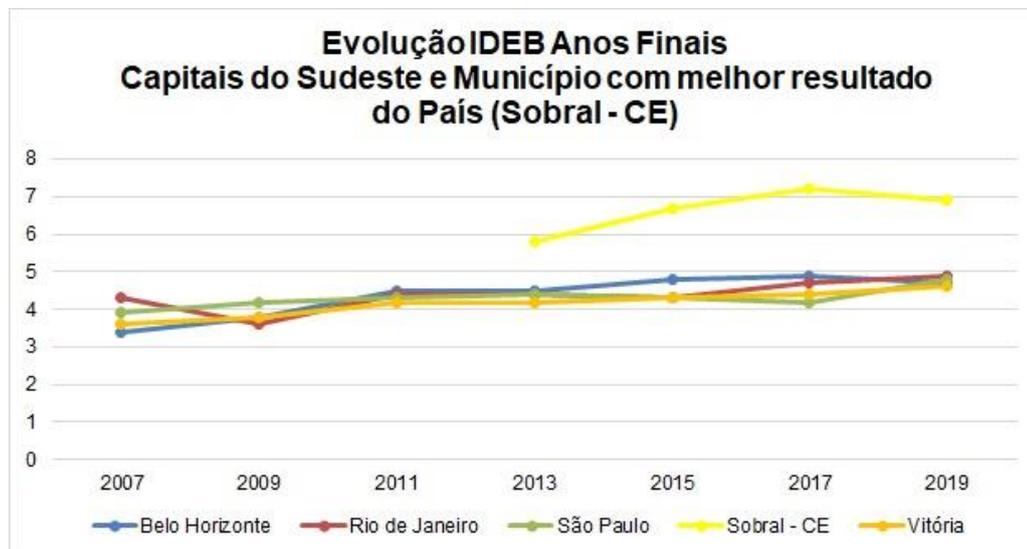
Comparando a evolução do IDEB das capitais do sudeste e o município com o melhor resultado do país (Sobral – CE), temos o seguinte panorama:

Anos iniciais (5º ano)



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Anos finais (9º ano)³⁶



7.2.7 Evolução do Custo Médio por Aluno (2012 a 2018)

Em relação ao custo médio por aluno, observa-se a seguinte evolução por tipo de unidade entre os exercícios de 2012 a 2018:

- Creche – aumento de 152% (R\$ 9.774,35)
- EDI – aumento de 96,3% (R\$ 5.063,16)
- Escolas turno integral – aumento de 63% (R\$ 4.609,90)
- Escolas turno parcial – aumento de 64,5% (R\$ 3.123,45)

EXERCÍCIO DE 2012		EXERCÍCIO DE 2018	
Tipo de Unidade	Custo Médio do Aluno	Tipo de Unidade	Custo Médio do Aluno
Creche	6.433,00	Creche	16.207,35
Espaço Desenvolvimento Infantil (EDI)	5.258,00	Espaço Desenvolvimento Infantil (EDI)	10.321,16
Escolas turno integral	7.322,00	Escolas turno integral	11.931,90
Escolas turno parcial	4.845,00	Escolas turno parcial	7.968,45

Fontes: Nota Técnica CG/SIC/CGDI Nº 02/2013 e Nota Técnica CG/SIC/CGDI Nº 02/2013

Fonte: Relatório CG/SUBC/CGMC nº 14/2019

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

7.2.8 Avaliação da evolução dos indicadores educacionais

Com base nos dados educacionais disponíveis e evidenciados neste capítulo, observa-se, de forma agregada, no período abrangido, um elevado incremento nos gastos com Educação (P) e uma queda nos indicadores do IDEB (P) conforme evidenciado na tabela a seguir:

EVOLUÇÃO DOS GASTOS*				
	2007	2019	Variação	
Com remuneração de professor	R\$ 779.809.890	R\$ 3.019.268.940	287%	
Com remuneração de outras carreiras	R\$ 58.341.661	R\$ 412.334.904	607%	
Total com remuneração	R\$ 838.151.552	R\$ 3.431.603.845	309%	
Função Educação	R\$ 3.460.596.270	R\$ 7.032.787.000	103%	
Remuneração média mensal do Professor	R\$ 3.741,00	R\$ 6.300,00	68%	

EVOLUÇÃO QUANTITATIVA*			
	2007	2019	Variação
Quantitativo de aluno	723291	618830	-14%
Quantitativo de aluno da educação especial	9534	17463	83%
Quantitativo de professor	36575	38973	7%
Quantitativo de outras carreiras	6936	12894	86%

Desempenho no IDEB –ANOS INICIAIS (5º ANO)**			
	2007	2019	VARIAÇÃO
Ranking Estadual	24º	28º	QUEDA
Ranking Brasil	1423º	2529º	QUEDA
Atingiu a meta	SIM	NÃO	-

Desempenho no IDEB –ANOS FINAIS (9º ANO)**			
	2007	2019	VARIAÇÃO
Ranking Estadual	7º	28º	QUEDA
Ranking Brasil	366º	952º	QUEDA
Atingiu a meta	SIM	NÃO	-

* 5ª IGE (P106 e P108)

** 3ª IGE (P107)

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

8 Desempenho Fiscal do Município do Rio de Janeiro

O objetivo deste capítulo é evidenciar, de forma consolidada, o desempenho fiscal do Município do Rio de Janeiro para a sociedade carioca, tendo em vista que o Parecer Prévio é um dos instrumentos de transparência previsto no art. 48 da LRF.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Primeiramente é evidenciado o desempenho fiscal do Município do Rio de Janeiro conforme estudo elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre os entes subnacionais; e posteriormente é apresentado um diagnóstico das finanças do MRJ através da seleção de 20 indicadores divididos em 4 dimensões: Orçamentária e Financeira, Patrimonial, Fiscal e Previdenciária.

8.1 Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019

De acordo com o Boletim de Finanças do Entes Subnacionais³⁷ (P130) elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e publicado em agosto de 2020, o Município do Rio de Janeiro apresentou a seguinte situação fiscal em 2019:

³⁷<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>

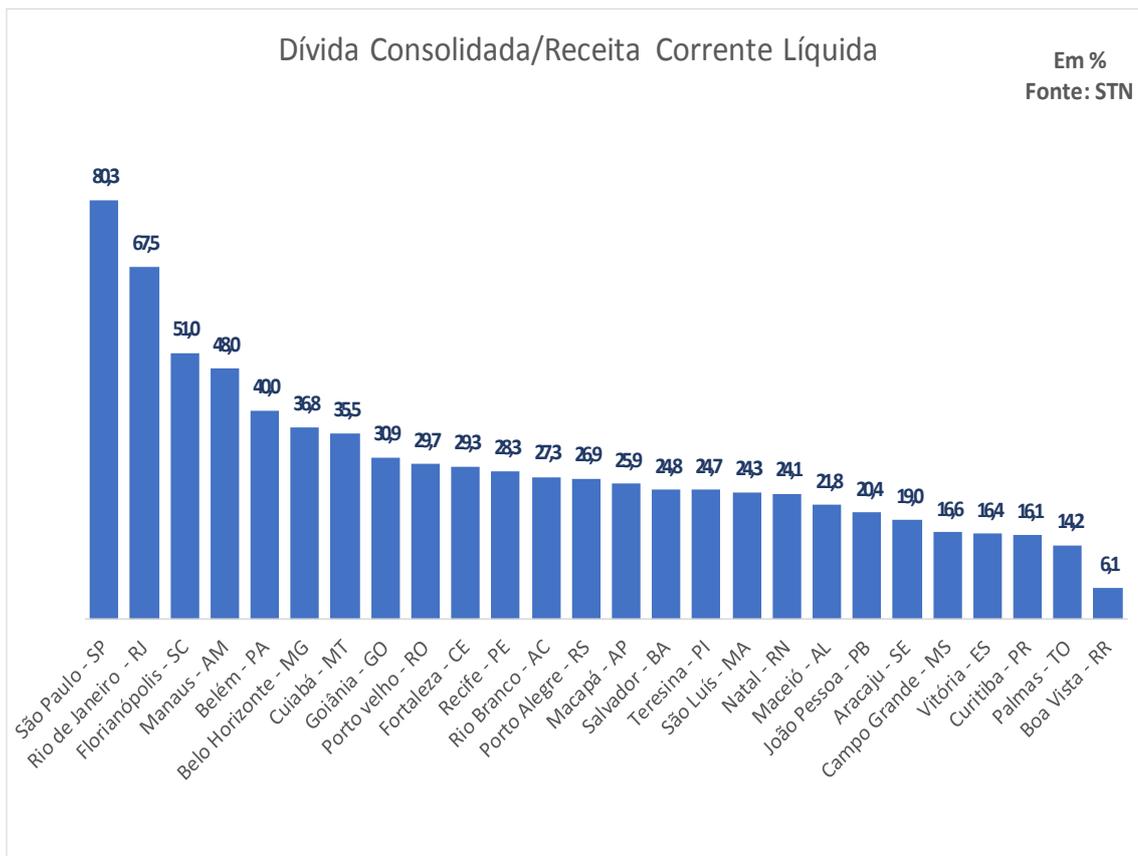

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Indicador	Fórmula	Índice	Ranking das Capitais
ENDIVIDAMENTO			
1	Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida	67,50%	2º Capital mais endividada do país.
SOLVÊNCIA GERAL			
2	Despesa Bruta com Pessoal/Receita Corrente	79%	1º Capital em comprometimento da sua receita corrente líquida com despesa bruta de pessoal, apresentado maior risco de insolvência.
3	Serviço da Dívida/Receita Corrente Líquida	8,90%	1º Capital em comprometimento da RCL para pagamento de juros e amortizações das dívidas municipais, apresentado maior risco de insolvência.
AUTONOMIA FINANCEIRA			
4	Arrecadação Própria/Receita Total	64,40%	2º Capital em Autonomia Fiscal
FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTO			
5	Investimento com Recursos Próprios	69,8%	17º Capital em dependência de fontes de financiamentos para realizar investimentos.
RIGIDEZ DAS DESPESAS			
6	Despesa de Custeio / Despesa Total	66,30%	1º Capital com maior rigidez das despesas. Pouca flexibilidade fiscal.
PLANEJAMENTO			
7	Despesa de Exercícios Anteriores / Despesa Total	1,10%	18º Capital em Fragilidade no Controle das Despesa
8	Restos a Pagar Processados/ Despesa Liquidada	9,20%	1ª Capital em transferência de despesas do exercício que se encerra para o seguinte.
9	Disponibilidade de Caixa Líquida/Despesa Mensal Líquida Média	-1,6 m	1º Capital em falta de caixa para bancar suas despesas mensais.

Das seis dimensões analisadas pela STN, o Rio de Janeiro só apresentou um índice satisfatório (64,40%) na Autonomia Financeira, que é o indicador obtido pela divisão entre as receitas próprias e as receitas totais do Município. Com relação às outras dimensões (endividamento, solvência geral, financiamento dos investimentos, rigidez das despesas e planejamento) foi detectado um desempenho insuficiente. É a capital com a pior avaliação fiscal considerando todos os nove indicadores. Destacam-se as seguintes fragilidades fiscais:

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

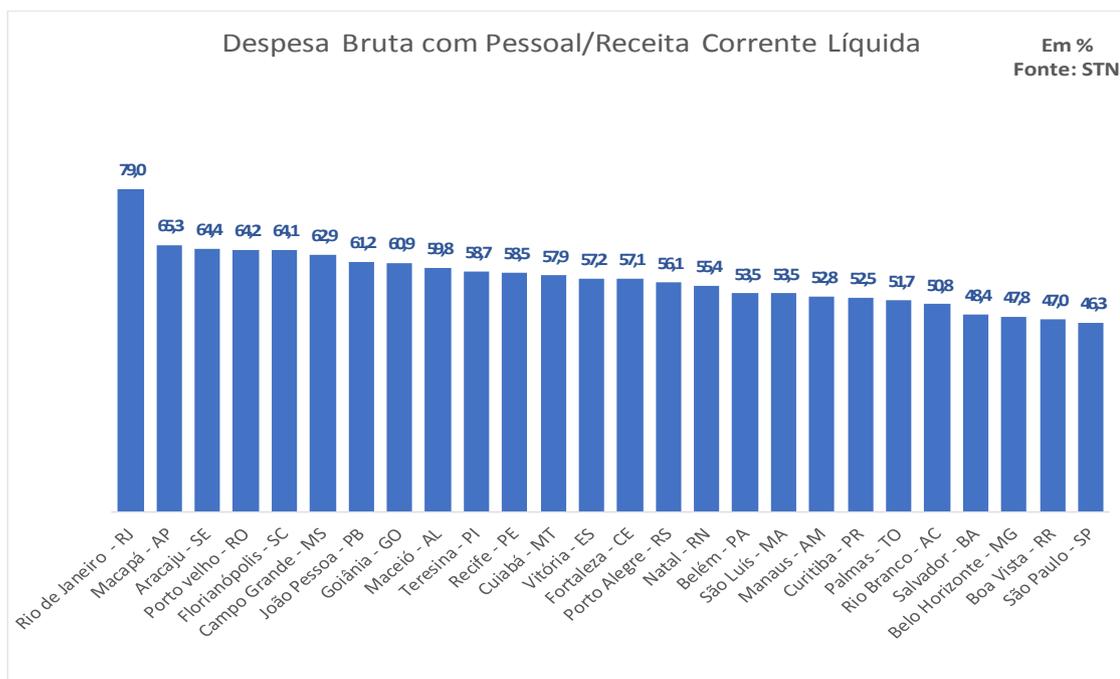
- Segunda Capital mais endividada do país (67,50%). Ressalta-se que não está incluído na dívida consolidada o valor da insuficiência financeira de R\$4,24 bilhões. Com a inclusão do referido valor, o Rio de Janeiro atingiria o primeiro lugar;



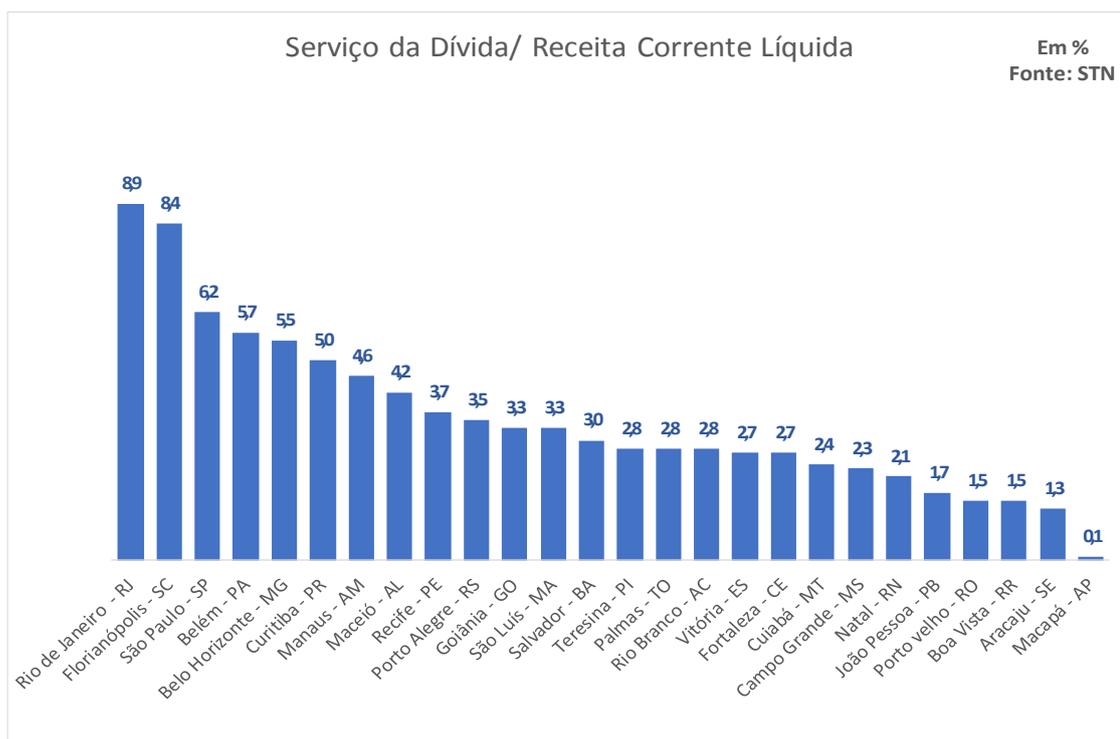
- Primeira Capital com maior risco de insolvência. Ressalta-se que 87,90% de suas receitas são direcionadas para pagamento de despesa de pessoal e juros e amortização da dívida pública;

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

- Primeira Capital com maior comprometimento da sua receita corrente líquida com despesa bruta de pessoal (79%);

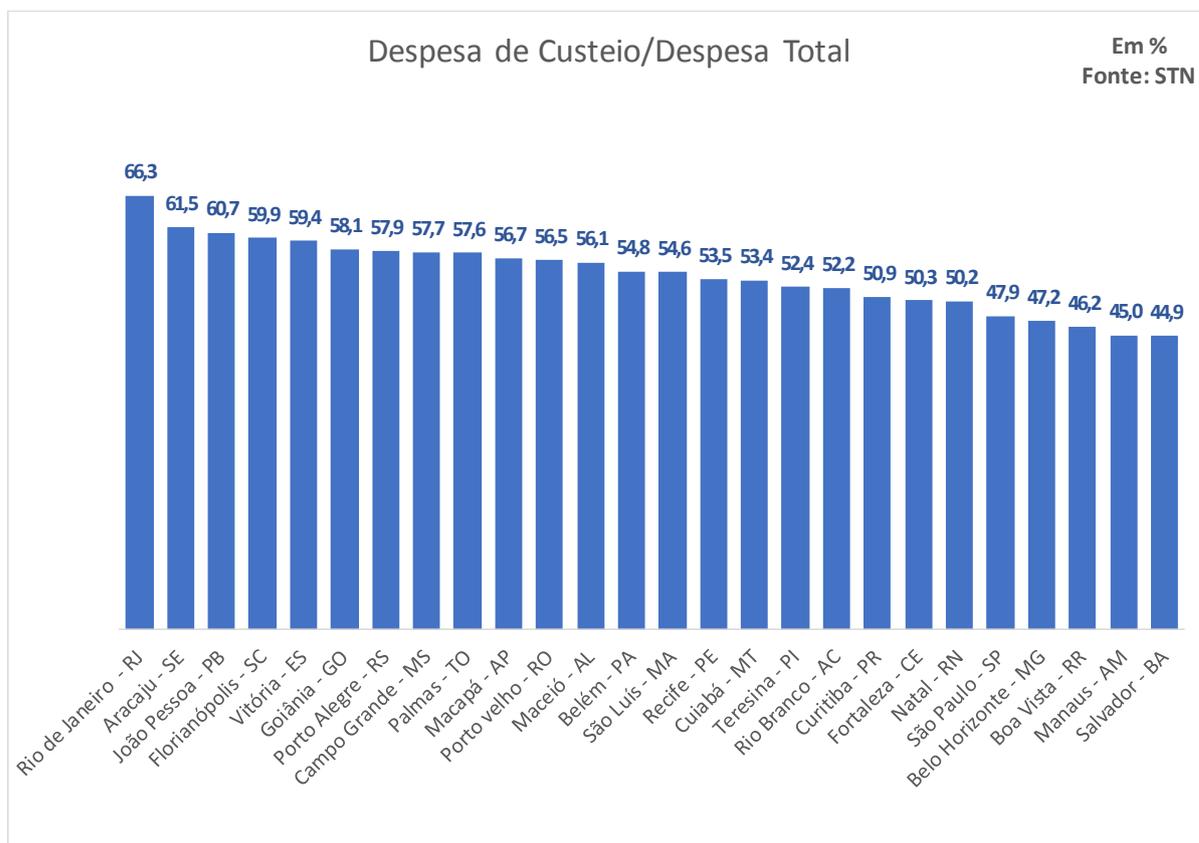


- Primeira Capital em comprometimento da RCL para pagamento de juros e amortizações das dívidas municipais (8,9%);



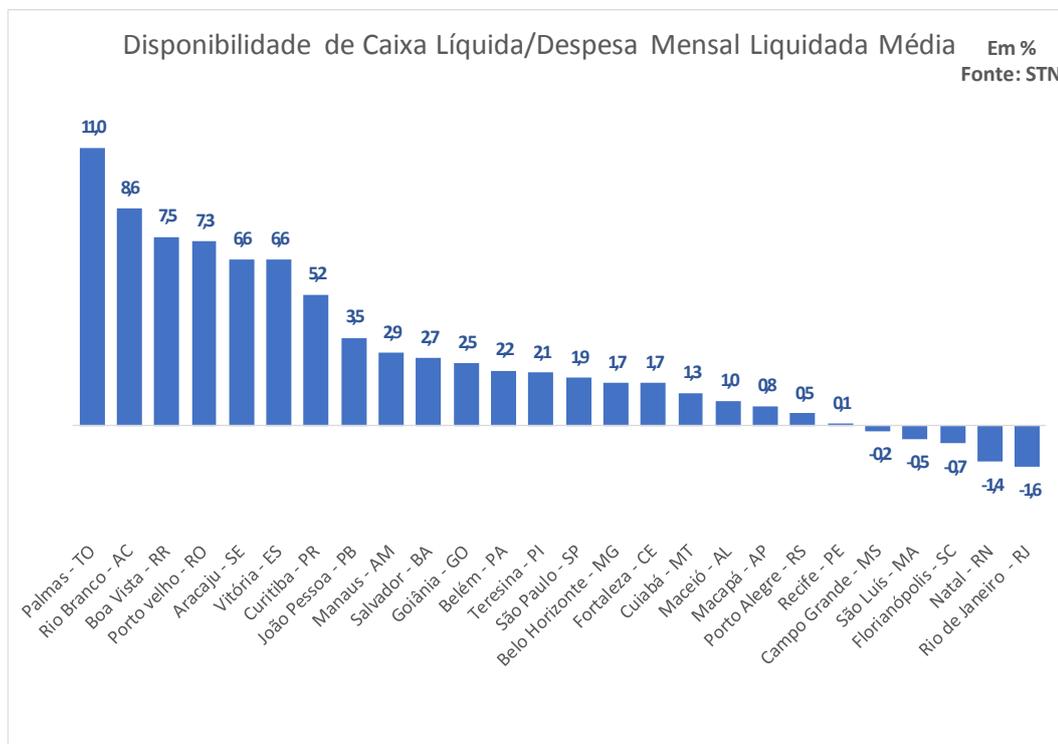
GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

- Primeira Capital com maior rigidez das despesas, existindo pouca flexibilidade fiscal; 66,3% das despesas totais são despesas de custeio;

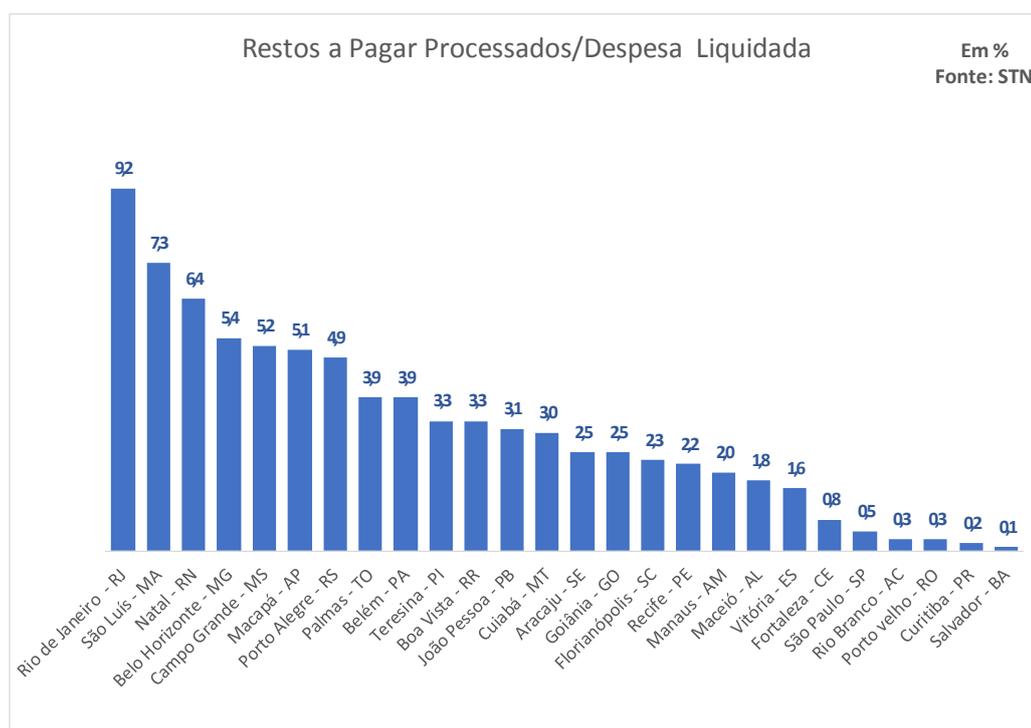


- Primeira Capital no ranking de falta de caixa para bancar suas despesas mensais. O Rio de Janeiro apresentou disponibilidade de caixa negativa, sendo incapaz, segundo o STN, de arcar com as despesas caso não obtenha novas receitas. Ressalta-se que, de acordo com cálculos efetuados pela CAD, a insuficiência financeira atingiu o patamar de R\$4,24 bilhões até o final do exercício de 2019;

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

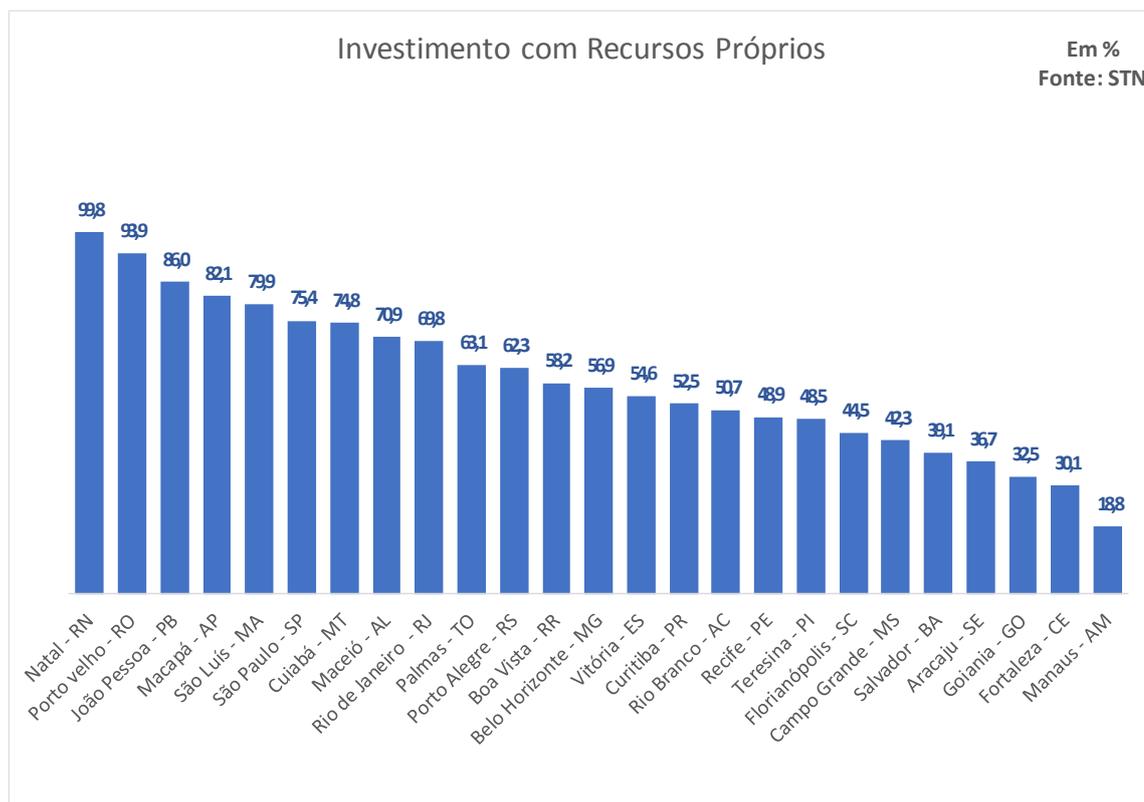


- Primeira Capital em transferência de despesas do exercício que se encerra para o seguinte. De acordo com os dados apresentados, 9,2% das despesas liquidadas não foram pagas no exercício. Esse percentual não considerou as despesas realizadas sem execução orçamentária;



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

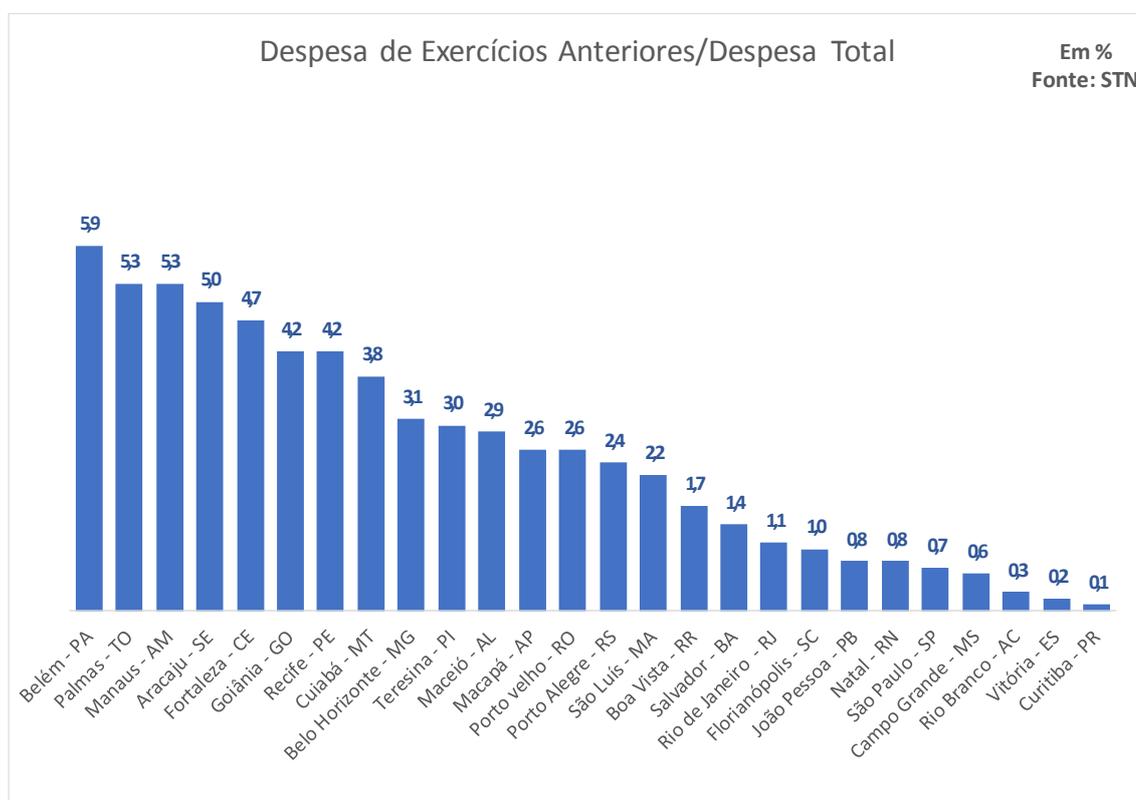
- O percentual de investimentos com recursos próprios foi 69,8%. De acordo com o STN, elevados percentuais de investimentos realizados com recursos próprios representam baixa dependência de fontes de financiamento provenientes de terceiros. Consequentemente, Municípios que apresentam alto índice de investimento com fontes próprias financiam seus investimentos com menor impacto fiscal futuro, visto que recorrem a operações de crédito de modo mais sustentável. No entanto, é importante ressaltar que, de acordo com o STN, o percentual de investimento com recursos próprios nos exercícios anteriores (2017 e 2018) foi praticamente zero.



- Apenas 1,1% do total das despesas executadas no exercício são despesas de exercícios anteriores. De acordo com o STN, as despesas de exercícios anteriores (DEA) são aquelas que ocorreram, mas não houve registro e nem foi utilizado o orçamento à época. O STN entende que os altos valores deste indicador demonstram fragilidade no controle das despesas orçamentárias, visto que houve necessidade de pagar despesas que não foram previamente inscritas no orçamento. No Município do Rio de Janeiro, o percentual baixo de

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

execução de despesas de exercícios anteriores não reflete necessariamente um indicador fiscal positivo, devido à existência de elevado estoque de despesas realizadas sem execução orçamentária que ainda não foram pagas (R\$1,81 bilhão conforme apurado pela CAD).



O Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, publicado anualmente pelo Tesouro Nacional, objetiva aumentar a transparência e fomentar discussões acerca das finanças dos Estados e Municípios. Os dados dos Entes Subnacionais são apurados segundo os conceitos do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Sobre o cenário fiscal dos entes subnacionais, o Tesouro Nacional assim dispõe:

Em linhas gerais, a trajetória de intensa deterioração financeira verificada desde 2015, parece ter se aliviado em 2018. Contudo, essa aparente melhora distribuiu-se de forma muito desigual entre os



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Entes, com alguns aprimorando suas finanças, enquanto outros agravaram suas dificuldades financeiras, parte deles realizando despesas inadequadamente, como o caso das despesas sem empenho, o que explica parte da evolução verificada. Nesse sentido, é importante destacar o controle do crescimento das despesas públicas como instrumento para recuperação financeira, assim como a revisão de renúncias fiscais e o combate à sonegação de impostos, e o papel dos Poderes e órgãos autônomos para a manutenção da melhora da situação fiscal dos Entes subnacionais. Também é preciso ressaltar que as recentes decisões judiciais acerca da execução de garantias e contragarantias por parte da União não estão contribuindo para a resolução do problema fiscal dos Entes subnacionais. Pelo contrário, estão aliviando temporariamente o fluxo de caixa destes sem exigir a adoção de medidas que gerariam a melhora da situação financeira de forma permanente. Com isso, acabam agravando a crise dos subnacionais. Assim, tem-se a inclusão de Estados e Municípios na reforma da Previdência como medida fundamental para a saúde fiscal e justiça social. Ainda que tal inclusão na proposta nacional esteja sendo examinada pelo Senado Federal, os governos locais devem empenhar-se na aprovação de leis que reduzam os gastos com inativos, oferecendo políticas públicas mais robustas, além de aperfeiçoar os serviços já oferecidos, a saber: educação fundamental e média, atendimento à saúde e segurança pública³⁸.

Entre as várias medidas sugeridas pelo STN para o desejado retorno ao equilíbrio fiscal, destacam-se:

- controle do crescimento das despesas públicas como instrumento para recuperação financeira;
- revisão de renúncias fiscais;
- combate à sonegação de impostos;
- inclusão de Estados e Municípios na reforma da Previdência;
- os governos locais devem empenhar-se na aprovação de leis que reduzam os gastos com inativos.

³⁸

Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

8.2 Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2016 a 2019

De forma consolidada, temos o seguinte panorama:

Indicador	Fórmula	2016	2017	2018	2019
ENDIVIDAMENTO					
1	Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida	69,80%	75,60%	75,10%	67,50%
Ranking das capitais mais endividadas		2º	2º	1º	2º
SOLVÊNCIA GERAL					
2	Despesa Bruta com Pessoal/Receita Corrente	72,10%	76,20%	76,00%	79%
Ranking das capitais com maior comprometimento da receita corrente líquida com despesa bruta de pessoal		1º	1º	2º	1º
3	Serviço da Dívida/Receita Corrente Líquida	4,10%	6,30%	7,20%	8,90%
Ranking das capitais com comprometimento da RCL para pagamento de juros e amortizações das dívidas municipais		6º	3º	1º	1º
AUTONOMIA FINANCEIRA					
4	Arrecadação Própria/Receita Total	58,40%	61,10%	59,60%	64,40%
Ranking das capitais em Autonomia Fiscal		5º	2º	5º	2º
FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTO					
5	Investimento com Recursos Próprios	15,5%	0,0%	0,0%	69,8%
Ranking das Capitais com dependência de fontes de financiamentos para realizar investimentos.		1º	1º	1º	17º
RIGIDEZ DAS DESPESAS					
6	Despesa de Custeio / Despesa Total	53,90%	63,10%	63,40%	66,30%
Ranking das Capitais com maior rigidez das despesas. Pouca flexibilidade fiscal		17º	2º	2º	1º
PLANEJAMENTO					
7	Despesa de Exercícios Anteriores / Despesa Total	1,70%	1,00%	0,60%	1,10%
Ranking das capitais em Fragilidade no Controle das Despesa		19º	20º	21º	18º
8	Restos a Pagar Processados/ Despesa Liquidada	5,00%	7,40%	7,70%	9,20%
Ranking das capitais com transferência de despesas do exercício que se encerra para o seguinte		7º	2º	3º	1º
9	Disponibilidade de Caixa Líquida/Despesa Mensal Líquida Média	-0,3 m	-0,2 m	-0,2 m	-1,6 m
Ranking das capitais com falta de caixa para bancar suas despesas mensais		10º	8º	4º	1º

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

8.3 Avaliação do Desempenho Fiscal 2019

Para medir e evidenciar o desempenho da gestão fiscal no exercício financeiro em análise e a evolução fiscal durante o mandato, foram selecionados 20 indicadores divididos em 4 dimensões: Orçamentária e Financeira, Patrimonial, Fiscal e Previdenciária.

- **Dimensão Orçamentária e Financeira:** Receita Arrecadada, Despesa Empenhada, Desempenho Orçamentário, Poupança Corrente e Desempenho da Arrecadação e Desempenho Financeiro
- **Dimensão Patrimonial:** Situação Líquida Patrimonial, Resultado Patrimonial, Dívidas com Fornecedores, Endividamento total, Liquidez Corrente e Liquidez Imediata
- **Dimensão Fiscal:** Receita Corrente Líquida, Dívida Consolidada Líquida e Limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal
- **Dimensão Previdenciária, Saúde e Educação:** Resultado Orçamentário Previdenciário e Deficit Atuarial Previdenciário e limites constitucionais com Saúde e Educação.

De acordo com os dados extraídos dos relatórios elaborados pela CAD sobre as contas de governo de 2017 a 2019, o Município do Rio de Janeiro apresentou o seguinte desempenho fiscal consolidado por dimensão:

8.3.1 Dimensão Orçamentária e Financeira

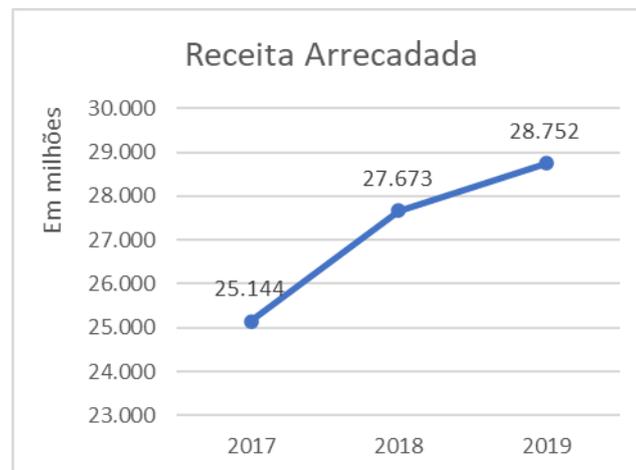
Em relação à Dimensão Orçamentária e Financeira, que evidencia aspectos relacionados à previsão e execução das receitas e despesas orçamentárias, observa-se o seguinte panorama:

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Em milhões

DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA				
	INDICADOR	2017	2018	2019
1	Receita Arrecadada	25.144	27.673	28.752
2	Despesa Realizada	26.572	27.842	30.002
3	Déficit Orçamentário	1.427	168	1.249
4	Insuficiência de Arrecadação	4.361	2.600	1.880
5	Poupança Corrente	-1.195	266	424
6	Insuficiência Financeira	2.330	3.240	4.240

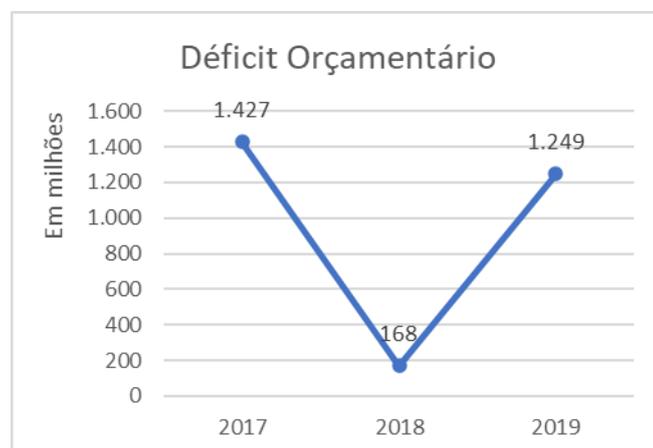
Em relação à **receita orçamentária arrecadada**, importante destacar que, apesar da crise fiscal, a arrecadação teve um aumento constante durante o período do mandato. Comparando a arrecadação de 2017 com a de 2019, observa-se um incremento de R\$ 3,60 bilhões.



Em relação à **despesa orçamentária empenhada**, verifica-se um aumento constante dos gastos no período. Comparando a despesa empenhada de 2017 com a de 2019, observa-se um incremento de R\$ 3,43 bilhões.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Em relação ao **desempenho orçamentário**, verifica-se que a receita arrecadada foi menor que a despesa empenhada nos três exercícios do mandato, totalizando um **deficit orçamentário** acumulado de R\$ 2,84 bilhões.



Importante destacar que, conforme evidenciado pela CAD, houve a ocorrência de despesas sem passar pela execução orçamentária, que somada a outras não conformidades, atingiram o montante de R\$ 1,81 bilhão. Portanto, conclui-se que os valores da despesa empenhada e do deficit orçamentário poderiam ser bem superiores caso fossem obedecidas as regras de execução orçamentária (fixação, empenho, liquidação e pagamento) determinadas pela Lei nº 4320/64.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A **poupança corrente** (receita corrente – despesa corrente) acumulada no período (2017 a 2019) foi negativa em R\$ 505 milhões.

Ressalta-se que, de acordo com a análise da capacidade de pagamento realizada em 2020 pelo Tesouro Nacional (CAPAG), o Município do Rio de Janeiro foi classificado com nota C e, portanto, sem rating para empréstimos com garantia da União. A STN destacou que, para a Cidade do Rio de Janeiro, a solução do problema de caixa não será suficiente, pois o indicador de poupança corrente aponta para um elevado comprometimento das suas receitas com despesas correntes.

Em relação ao **desempenho da arrecadação**, a gestão orçamentária apresentou uma **insuficiência de arrecadação** (receita arrecadada menor que a receita prevista) em todos os exercícios do período examinado. A insuficiência de arrecadação acumulada no período (2017 a 2019) totalizou o montante de R\$ 8,84 bilhões.



As discrepâncias de projeções da receita verificadas no período avaliado (2017 a 2019) revela uma prática nefasta ao equilíbrio das contas públicas, pois inviabilizou o controle previsto no art. 9 da LRF³⁹, que prevê a limitação de empenho e movimentação financeira em caso de risco de não

³⁹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

cumprimento das metas fiscais. Importante frisar que a projeção superestimada da receita foi decisiva para a insuficiência financeira de R\$ 4,24 bilhões, pois possibilitou a realização de empenhos de despesas em montante superior ao efetivo ingresso de recursos financeiros provenientes da arrecadação de receitas orçamentárias.

Em relação ao **desempenho financeiro**, a gestão do fluxo de caixa apresentou **insuficiência financeira** (obtida pela diferença entre as disponibilidades financeiras e as despesas vencidas) em todos os exercícios do mandato, atingindo o montante de R\$ 4,24 bilhões em 2019.



Ressalta-se que, apesar de vários alertas proferidos por este Tribunal desde 2017, o valor do rombo financeiro só aumentou. Comparando a insuficiência financeira de 2017 com a de 2019, observa-se um incremento de R\$ 1,91 bilhão.

A prática de empenhar despesas em valor superior à arrecadação (R\$ 2,84 bilhões), somada à prática de realizar despesa sem passar pela execução orçamentária (R\$ 1,81 bilhão), explica a insuficiência financeira de R\$ 4,24 bilhões apontada pela CAD.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

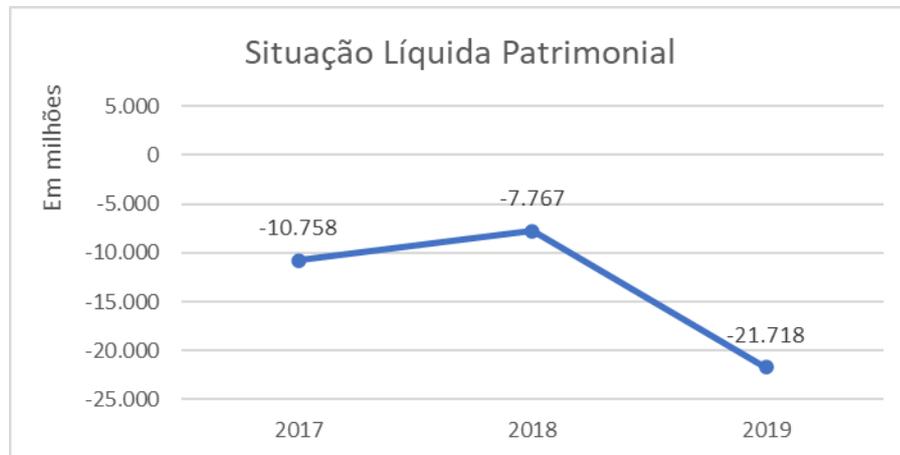
8.3.2 Dimensão Patrimonial

Em relação à Dimensão Patrimonial, que evidencia aspectos relacionados à gestão dos ativos e passivos governamentais, observa-se o seguinte panorama:

Em milhões			
DIMENSÃO PATRIMONIAL			
INDICADOR	2017	2018	2019
Resultado Patrimonial	-24.941	2.731	-13.951
Situação Líquida Patrimonial	-10.758	-7.767	-21.718
Fornecedor (Curto prazo)	2.195	3.085	3.635
Endividamento Total	52.786	58.961	70.408
INDICADOR DE LIQUIDEZ			
Liquidez Corrente	0,73	1	0,92
Liquidez Imediata	0,36	0,26	0,15

O **resultado patrimonial** (variação do patrimônio líquido inicial e final) apresenta um deficit de R\$ 13,95 bilhões. O dado revela que as variações patrimoniais diminutivas superaram as variações patrimoniais aumentativas, evidenciando uma redução do patrimônio municipal no exercício de 2019.

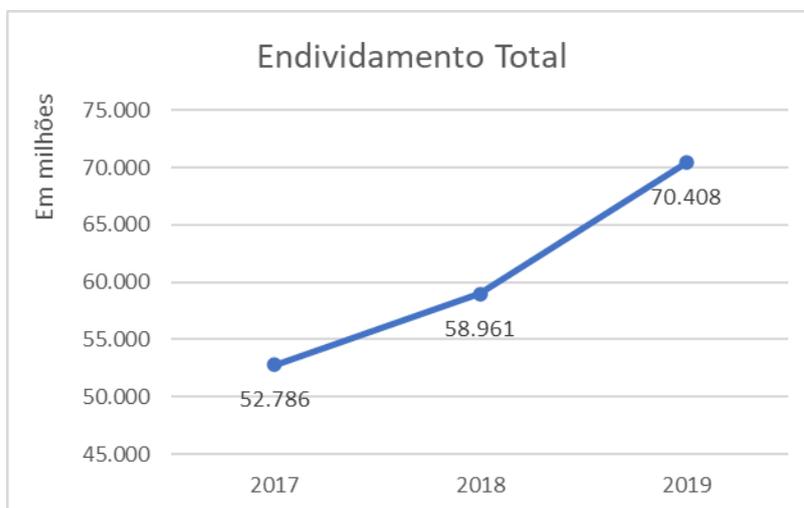
A **situação líquida patrimonial** [ativo (conjunto de bens e direitos) – passivo (conjunto de obrigações)] evidencia um patrimônio líquido negativo de R\$ 21,71 bilhões. O dado revela que as obrigações de curto e longo prazo superam os ativos totais do MRJ. Comparando o valor de 2018 com o de 2019, verifica-se um implemento de 180% no passivo a descoberto, passando de R\$ 7,76 bilhões para R\$ 21,71 bilhões.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A conta “Fornecedores” evidencia dívidas a pagar com fornecimento de bens e serviços já realizados no montante de R\$ 3,63 bilhões. Este valor supera o valor anterior em R\$ 550 milhões.

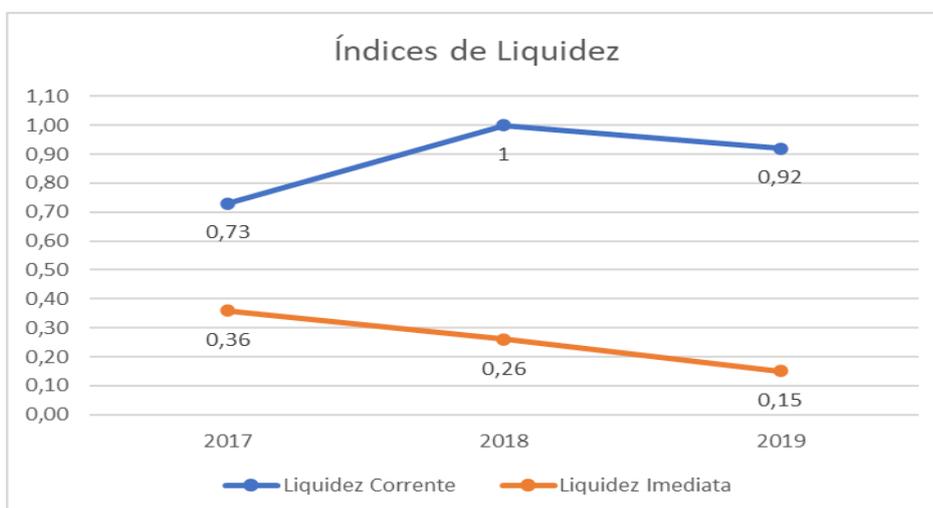


No **Endividamento Total** (soma de todas as dívidas do MRJ como restos a pagar, dívida contratual, passivo atuarial, provisões e outras) verifica-se um aumento constante no período. Comparando o montante de 2017 com o de 2019, observa-se um incremento de R\$ 17,62 bilhões.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

O Índice de Liquidez Corrente abaixo de 1 revela que os recursos disponíveis no Ativo Circulante não são suficientes para honrar, em sua totalidade, os seus compromissos de curto prazo. No exercício de 2019, o índice foi de 0,92%, evidenciando a insuficiência de recursos para pagar suas dívidas de curto prazo.

O Índice de Liquidez Imediata abaixo de 1 revela que o Caixa e Equivalentes de Caixa não são suficientes para honrar, em sua totalidade, os seus compromissos de curto prazo. No exercício de 2019, o índice foi de 0,15%, evidenciando a insuficiência de liquidez imediata. A disponibilidade financeira apurada representa menos de 1/6 do valor necessário para quitar as dívidas de curto prazo.



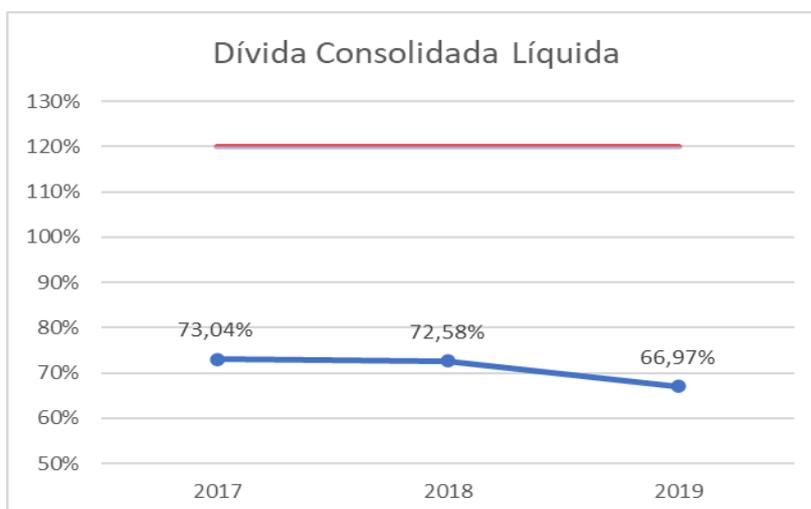
GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

8.3.3 Dimensão Fiscal

Em relação à Dimensão Fiscal, que evidencia aspectos relacionados ao cumprimento de metas fiscais e limites legais, observa-se o seguinte panorama:

DIMENSÃO FISCAL					
INDICADOR (R\$ milhões)		2017	2018	2019	
1	Receita Corrente Líquida – RCL	19.555	21.203	22.623	
2	Dívida Consolidada Líquida	14.284	15.388	15.150	
INDICADOR (% RCL)		LIMITE	2017	2018	2019
3	Despesa de Pessoal Total	60%	56,29%	53,14%	57,27%
4	Despesa de Pessoal do PE	54%	52,88%	50,12%	54,32%
5	Dívida Consolidada Líquida	120%	73,04%	72,58%	66,97%
6	Operações de Crédito	16%	5,07%	4,75%	0,79%
7	Amortização, Juros e Encargos da Dívida	11,50%	8,63%	8,67%	8,22%

A **dívida consolidada líquida (DCL)** corresponde ao saldo da dívida consolidada⁴⁰, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, líquidos dos Restos a Pagar Processados. Comparando o valor de 2017 com o de 2019, verifica-se um incremento de R\$ 866 milhões, porém na comparação com 2018 observa-se uma redução de R\$ 238 milhões.

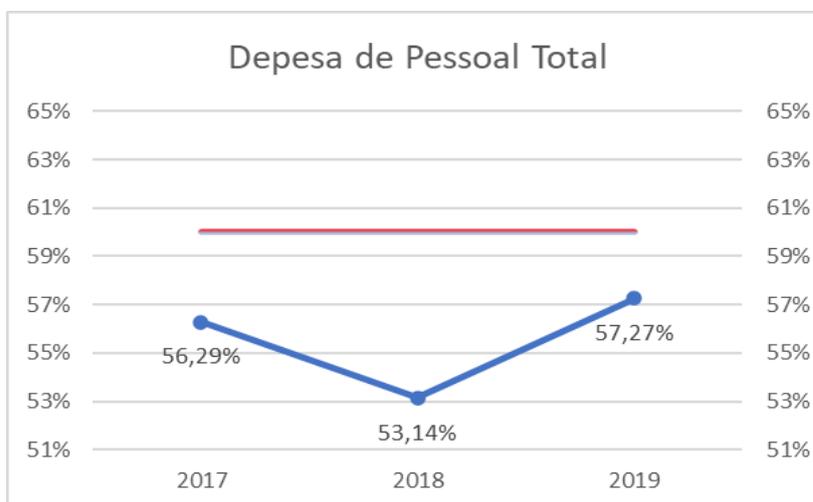
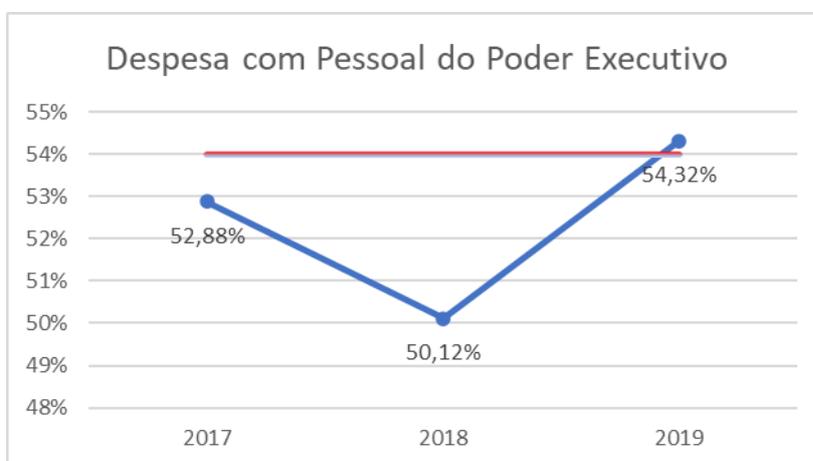


⁴⁰ Conforme estabelece a LRF, a dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Importante ressaltar que a insuficiência financeira de R\$ 4,24 bilhões não entrou no cômputo do montante da dívida consolidada líquida estipulado pela STN.

Em relação aos **limites fiscais estabelecidos pela LRF**, observa-se que foram cumpridos todos os limites de endividamento (dívida consolidada líquida, operações de créditos e amortização de juros e encargos da dívida). No entanto, o total da despesa de pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de 54,32% da receita corrente líquida superando o limite máximo de 54%. Importante destacar que é a primeira vez que o Poder Executivo do MRJ supera o limite estabelecido para as referidas despesas desde a sua instituição, em 2000, pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal afronta às regras fiscais pode trazer sérias consequências para a sociedade carioca, como a impossibilidade de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantias.



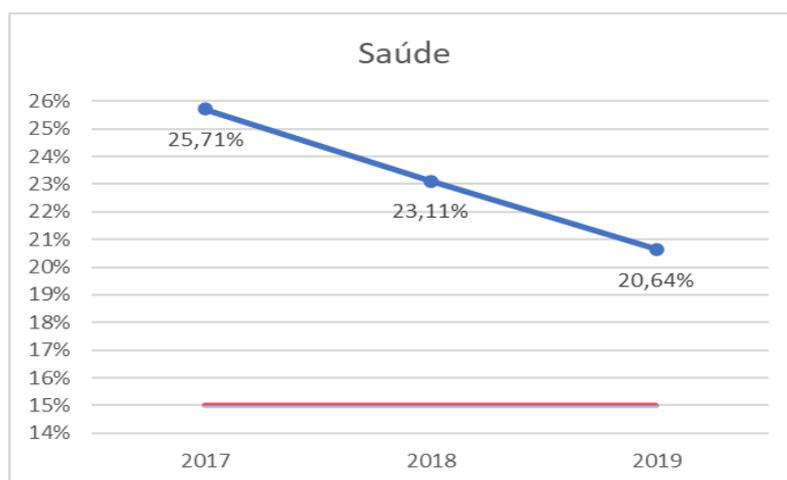
GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

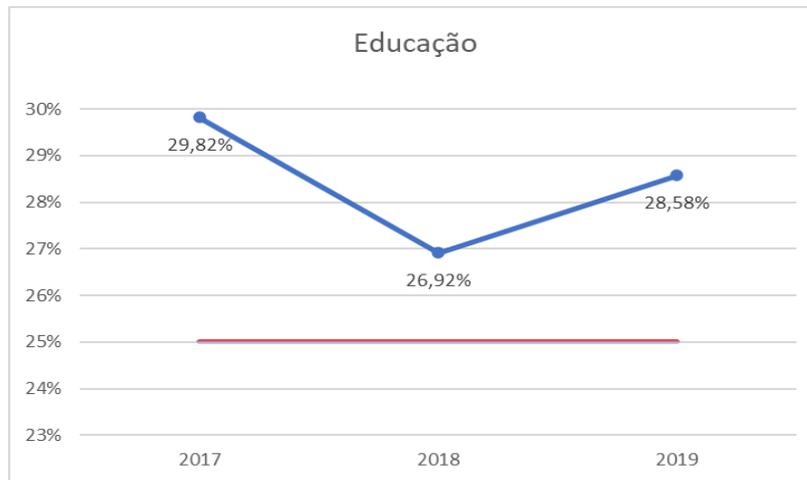
8.3.4 Dimensão Previdenciária, Saúde e Educação

Em relação à Dimensão Previdenciária, que evidencia aspectos relacionados à gestão dos recursos vinculados ao regime próprio de previdência e do controle do equilíbrio atuarial do Funprevi, temos o seguinte panorama:

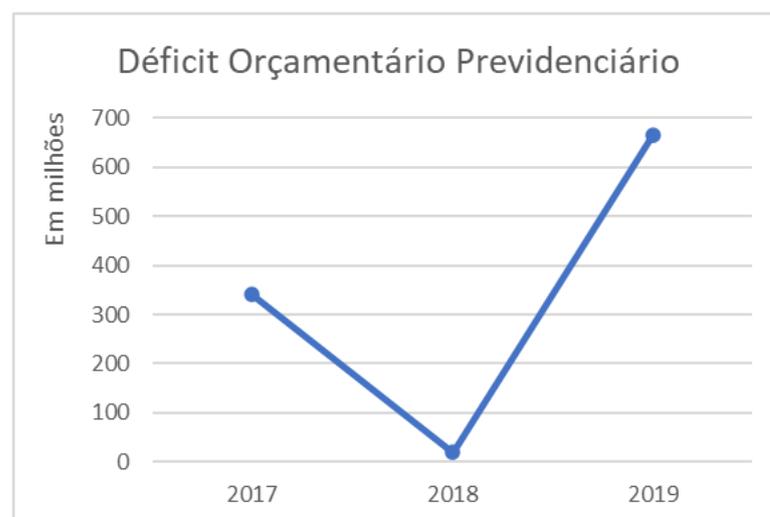
DIMENSÃO PREVIDENCIÁRIA, SAÚDE E EDUCAÇÃO					
Em milhões					
INDICADOR (R\$ milhões)		2017	2018	2019	
1	Déficit Orçamentário Previdenciário	340	19	665	
2	Déficit Atuarial Previdenciário	31.324	30.824	34.656	
INDICADOR (%)		Limite Mínimo	2017	2018	2019
3	Saúde	15%	25,71	23,11	20,64
4	Educação	25%	29,82	26,92	28,58

As **despesas com Saúde** foram de 20,64% superando, portanto, o mínimo constitucional exigido para as referidas despesas que é de 15%. Já as **despesas com Educação** foram de 28,58% superando, portanto, o mínimo constitucional exigido para as respectivas despesas, que é de 25%.

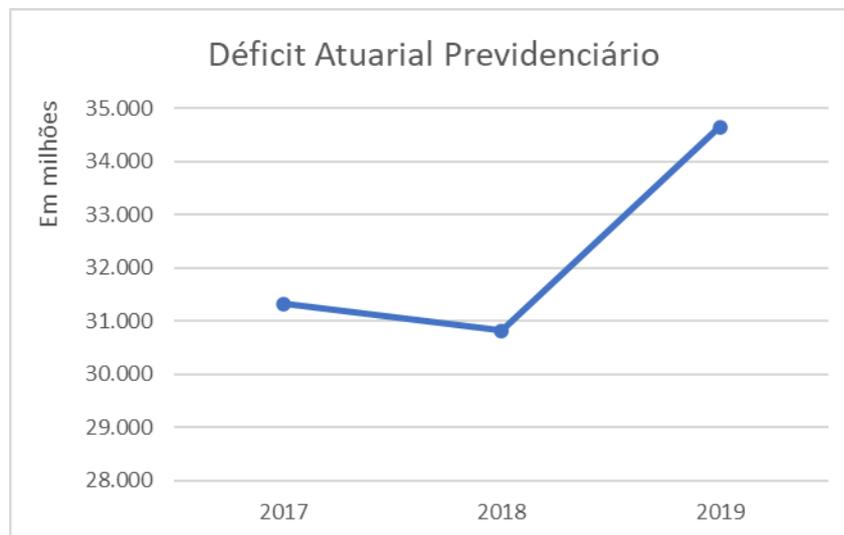


GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Em relação ao **resultado previdenciário** (receita previdenciária – despesa previdenciária), observam-se **deficits orçamentários consecutivos**, atingido em 2019 o montante de R\$ 665 milhões. Já o **deficit atuarial previdenciário** (diferença entre os “compromissos líquidos” e os ativos financeiros garantidores do sistema de previdência já capitalizados) atingiu o montante de R\$ 34,66 bilhões em 2019, superando o do ano anterior em R\$3,84 bilhões.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ



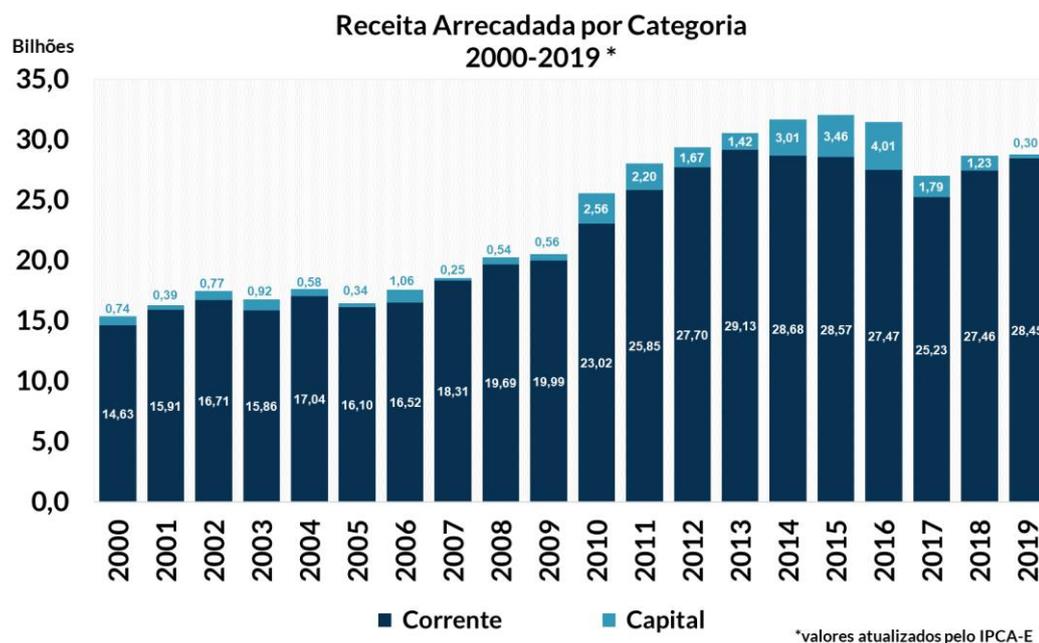
8.3.5 Evolução Fiscal do MRJ (2000 – 2019)

Objetivando evidenciar a evolução do desempenho fiscal do Município do Rio de Janeiro desde 2000 (ano da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal), foram solicitadas informações adicionais à CAD (P113 a 117), que evidenciam o seguinte panorama histórico das contas municipais.

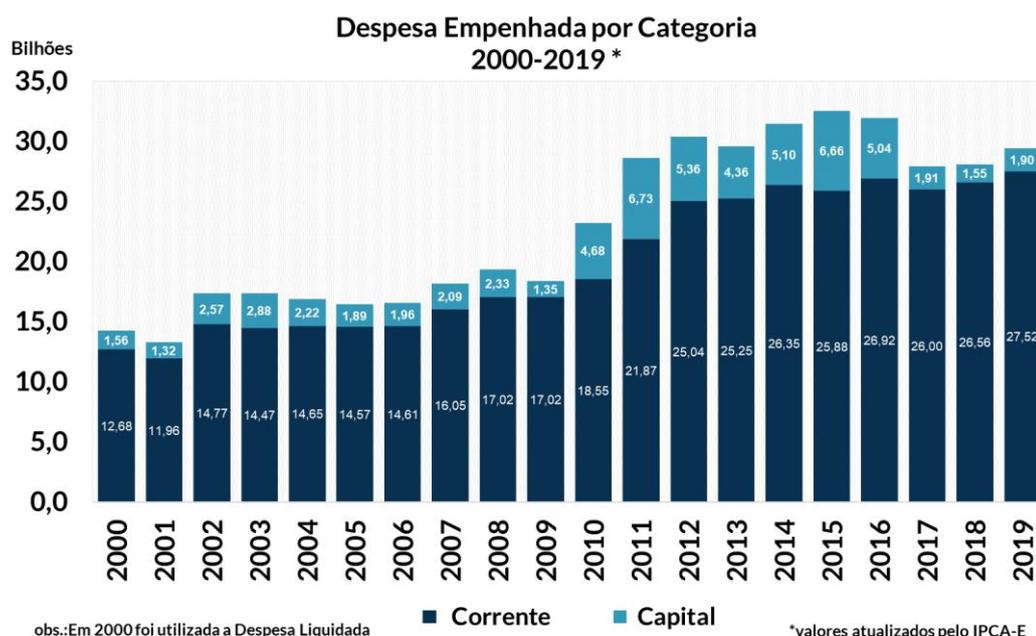
8.3.5.1 Dimensão Orçamentária e Financeira

Em relação à evolução das receitas arrecadadas por categoria econômica, observa-se um sensível aumento durante o período de 2010 a 2016, com uma queda acentuada em 2017. No entanto, a partir de 2018 a arrecadação voltou a crescer.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

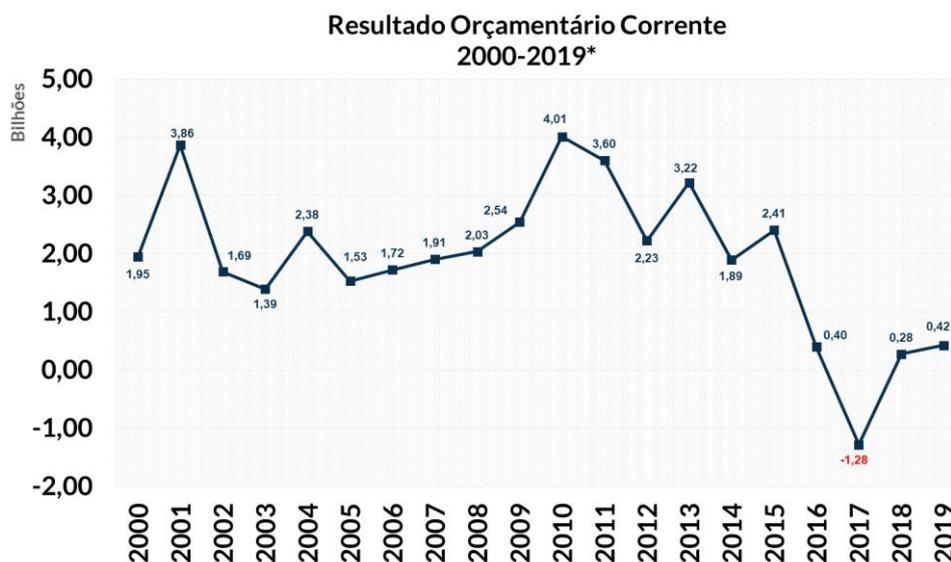


Em relação à despesa empenhada por categoria econômica, observa-se um sensível aumento durante o período de 2010 a 2016, com uma queda acentuada em 2017. No entanto, a partir de 2018 a despesa empenhada voltou a crescer.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Em relação ao resultado orçamentário corrente (receita corrente – despesa corrente), observa-se a ocorrência de deficit apenas no exercício de 2017.



obs.:Em 2000 foi utilizada a Despesa Liquidada

*valores atualizados pelo IPCA-E

Em relação ao resultado orçamentário de capital (receita de capital – despesa de capital) observa-se a ocorrência de deficit em todos os exercícios.



obs.:Em 2000 foi utilizada a Despesa Liquidada

*valores atualizados pelo IPCA-E

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

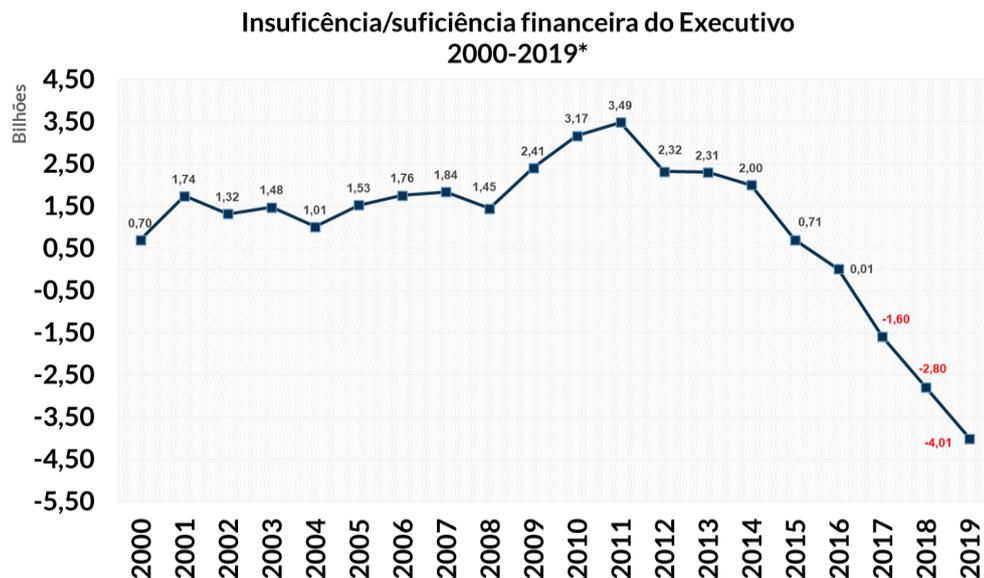
Em relação ao resultado orçamentário total (receita orçamentária – despesa orçamentária), observa-se a ocorrência de deficits continuados desde 2011.



obs.:Em 2000 foi utilizada a Despesa Liquidada

*valores atualizados pelo IPCA-E

Em relação à gestão financeira, observa-se que o MRJ começou a apresentar insuficiência financeira a partir de 2017. Nos exercícios de 2018 e 2019, houve um acentuado agravamento do deficit.

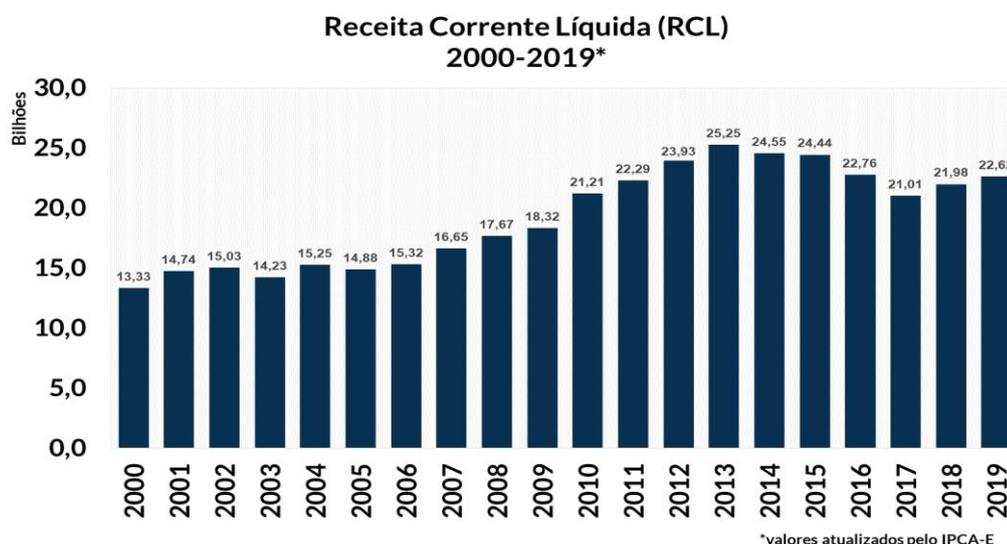


*valores nominais

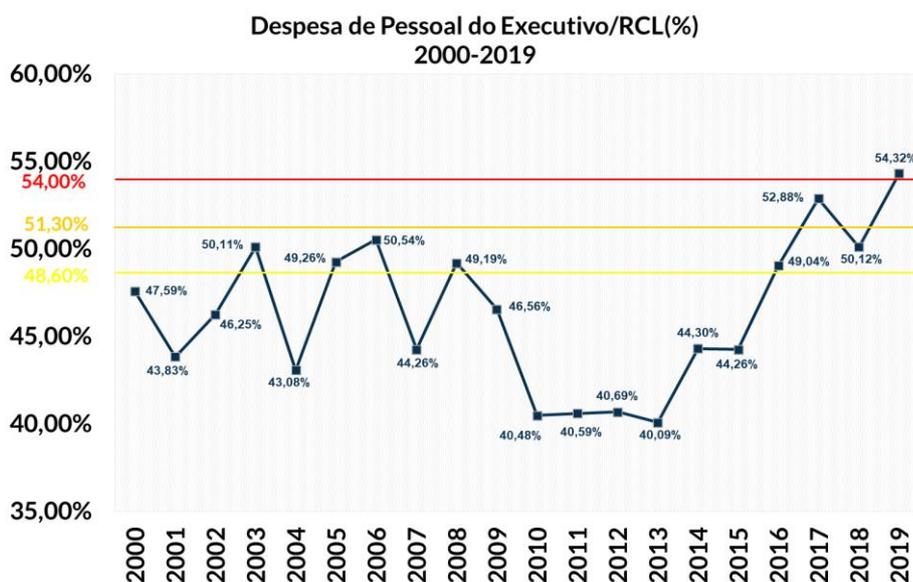
GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

8.3.5.2 Dimensão Fiscal

Em relação à Receita Corrente Líquida, observa-se um crescimento contínuo entre 2010 a 2013, seguido por um período de redução contínua no período de 2014 a 2017. A partir de 2018 a receita corrente líquida voltou a crescer.

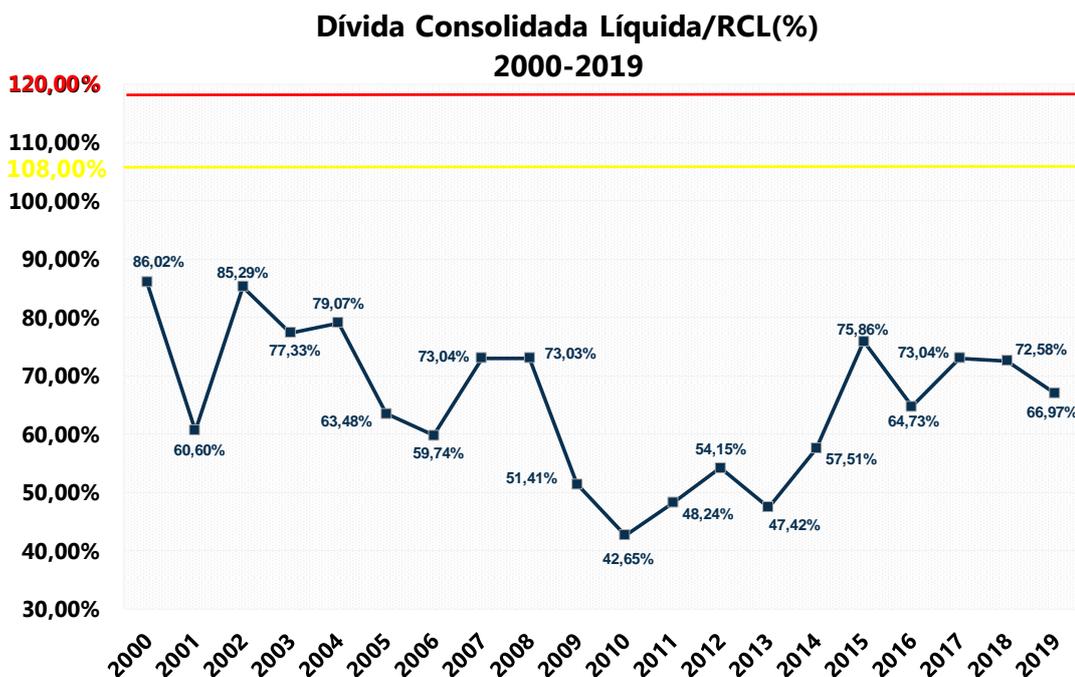


Em relação ao limite com despesa de pessoal do Poder Executivo, observa-se que o limite prudencial foi extrapolado em 2017 e o limite legal, em 2019.

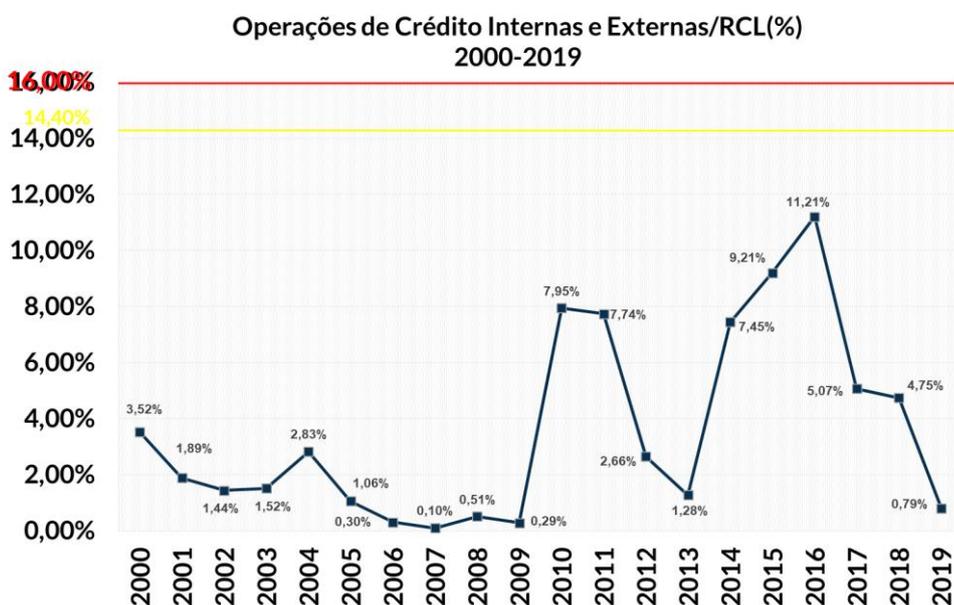


GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Em relação à Dívida Consolidada Líquida, observa-se uma acentuada redução em 2010, com um crescente aumento até 2015, seguido por uma sensível redução até 2019.



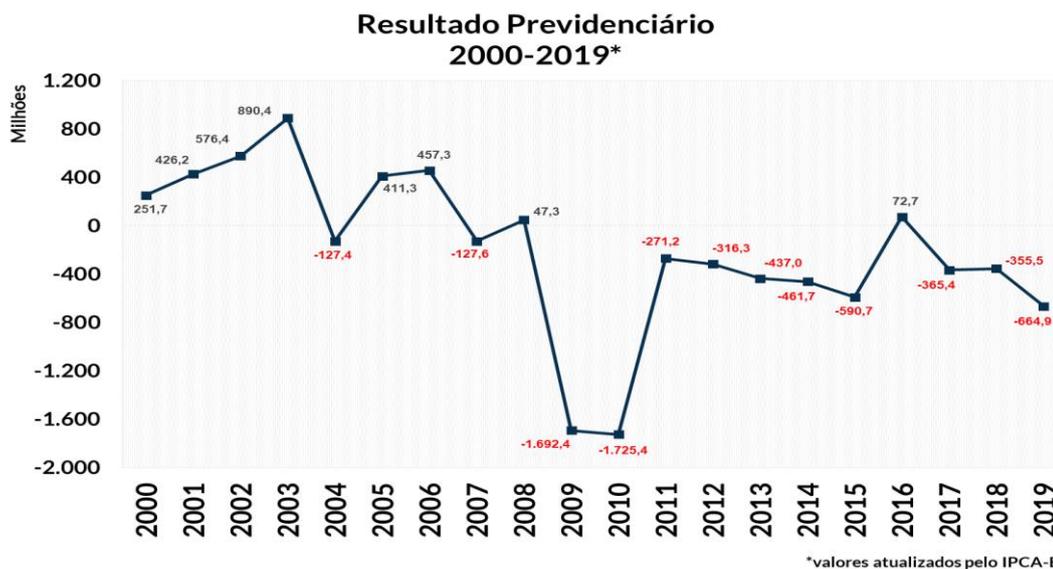
Em relação às operações de crédito, observa-se que o maior patamar ocorreu em 2016, com um período de queda acentuada a partir de 2017.



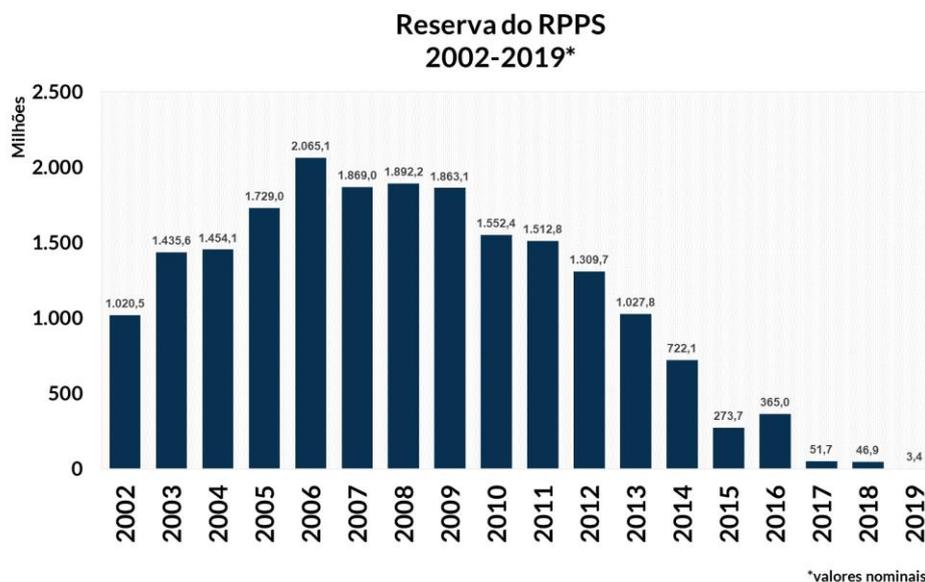
GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

8.3.5.3 Dimensão Previdenciária

Em relação ao resultado previdenciário (receita previdenciária arrecadada – despesa previdenciária empenhada), observa-se que, desde 2009, o único exercício que apresentou superavit foi o de 2016.



Em relação à Reserva do RPPS (Regime Próprio de Previdência Social), observa-se uma redução contínua desde 2006.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

9 Contraditório**9.1 Justificativas Apresentadas**

A CMRJ autorizou, através do Decreto Legislativo nº 1.434 de 15/07/2020, a dilação do prazo, em caráter excepcional, por 90 dias, para atender as determinações e informações solicitadas por esta Corte referentes à Prestação de Contas do Prefeito de 2019, através dos ofícios TCM/SES/001/2020, de 13/05/2020 (P027) e TCM/GPA/SCP/092/2020, de 04/06/2020 (P053).

Em 25/11/2020, deram entrada neste Tribunal os ofícios CGM nº 1.549/2020 (P131) e nº 1.551/2020 (P132) contemplando os seguintes esclarecimentos:

9.2 Precatórios judiciais não pagos

Qual foi o motivo para o descumprimento do § 5.º do art. 100 da Constituição Federal, que obriga a inclusão no orçamento de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1.º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte?

O primeiro questionamento trata-se do descumprimento do prazo previsto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, referente à não quitação, no exercício de 2019, dos precatórios extraídos até 01/07/2018 pelo TJ/RJ e pelo TRT/RJ, que corresponderam a R\$ 126,40 milhões, sendo R\$ 32,83 milhões referentes a pessoal e R\$ 93,57 milhões a outras despesas, os quais não foram sequer empenhados, e conseqüentemente não foram inscritos em restos a pagar do exercício.

A Secretaria Municipal de Fazenda, através do Ofício SMF nº 422, de 22/06/2020, informou que a Lei Orçamentária de 2019 continha as dotações específicas necessárias ao empenhamento das despesas com precatórios apresentadas pelo Judiciário.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A Procuradoria Geral do Município, através do Ofício PG/GAB nº 110, de 15/06/2020, informou que diante do reconhecimento de calamidade pública decorrente do novo Coronavírus, o prazo destinado ao pagamento de precatórios foi prorrogado pelo Tribunal de Justiça enquanto durar a pandemia.

Acrescentou ainda, através do Ofício PG/GAB nº 183, de 22/10/2020, que o não atendimento ao prazo constitucional para pagamento dos precatórios se justificou “a partir do desafio fiscal imposto à Prefeitura do RJ no exercício, da gestão financeira realizada pelo Poder Executivo, da frustração de receitas e da compreensão jurídica de que tal evento conduz falha justificável na execução orçamentária, no plano do inadimplemento da obrigação.”

No entanto, há que se destacar que a presente prestação de contas se refere ao exercício de 2019, portanto, não afetado pela Pandemia da COVID-19, declarada pela Organização Mundial de Saúde em 11/03/2020.

A CAD se manifestou sobre os esclarecimentos prestados pelas jurisdicionadas, afirmando que as informações trazidas pela PGM e pela SMF em momento algum discorrem sobre eventuais justificativas para o descumprimento do mandamento constitucional no exercício de 2019, não satisfazendo, portanto, à pretensão externada no questionamento desta Corte de Contas.

Além disso, registrou que nos dois exercícios anteriores também houve descumprimento do mandamento constitucional ocasionando um maior custo ao erário municipal, em decorrência dos encargos moratórios, calculados a partir do primeiro dia de atraso.

O Corpo Técnico também frisou o tratamento prioritário dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal às despesas derivadas de obrigações constitucionais, como é o caso da quitação dos precatórios extraídos contra o ente no prazo constitucional, dispendo em seu § 2º, art. 9º, que: Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Sendo assim, as justificativas apresentadas não afastam a ilegalidade tratada no presente questionamento, tendo sido descumprido o § 5º do art. 100 da CF/88, materializado pela não quitação, no exercício de 2019, dos precatórios extraídos contra o Município até 01/07/2018.

9.3 Dívidas com o BNDES

Qual foi o motivo para o descumprimento do prazo contratual de financiamento com o BNDES ocasionando ato danoso ao erário municipal no montante de R\$ 24,98 milhões, oriundo de custeio adicional com penalidade moratória, mesmo existindo, naquelas datas, disponibilidade financeira para honrar as parcelas decorrentes do referido contrato?

Este questionamento refere-se à suspensão dos pagamentos de serviço da dívida pública em favor do BNDES, determinado pelo Exmo. Sr. Prefeito, por meio do Ofício GP n.º 206, de 16/09/2019. Em consequência dessa suspensão, o Município foi onerado com a incidência de encargos moratórios previstos contratualmente (seja através de arrestos efetuados nas contas do Município, seja através de pagamentos realizados espontaneamente após o vencimento das parcelas) no montante de R\$ 25,92 milhões.

Em auditoria realizada pela CAD no último mês de março (processo n.º 40/100.592/2020), foi constatado que tais arrestos/pagamentos guardam relação com as parcelas vencidas em 16/09, 15/10, 18/11 e 16/12, sendo que nas três primeiras datas o saldo disponível na conta corrente n.º 295198-3 (através da qual foram efetuados todos os pagamentos relacionados à amortização e encargos da dívida de responsabilidade do Município) comportava a quitação das mesmas. Os encargos moratórios incidentes sobre as parcelas vencidas em tais datas resultaram no montante de R\$ 24,98 milhões.

A Secretaria Municipal de Fazenda, através do Ofício SFM n.º 422 de 22/06/2020, confirmou que havia dotação orçamentária para cobertura da despesa à época e que os esclarecimentos para o seu não pagamento estão sendo prestados através do processo n.º 04/000.431/2020.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A CAD informou que o processo mencionado pela SMF diz respeito à resposta, elaborada por esta Secretaria, face à Matriz de Achados resultante da auditoria realizada pela CAD, e que as informações prestadas pela SMF no referido processo versam sobre "...o cenário que permeava o momento de decisão do Exmo. Sr. Prefeito ao suspender os pagamentos das parcelas dos empréstimos com o BNDES", com descrição dos seguintes aspectos:

- Queda significativa na geração de empregos formais no Município a partir do exercício de 2015, com consequente retração na arrecadação do ISS no mesmo período, que em 2017 recuou ao nível de 2010, apresentando leve recuperação nos últimos dois exercícios;
- Aumento dos gastos com saúde, em função da municipalização dos Hospitais Albert Schweitzer e Rocha Faria, ocorrida em 2016, bem como da criação de novas Clínicas da Família no mesmo exercício, e do grande volume de cancelamentos de planos de saúde constatado a partir de 2014;
- Retração da receita corrente líquida em 2017, com leve recuperação em 2018 e 2019, sem, entretanto, alcançar os níveis de arrecadação verificados em 2012;
- O estado de calamidade pública, declarado por meio do Decreto n.º 45.805, de 10/04/2019, em função das chuvas verificadas no Município no mês de abril/2019, que resultaram em despesas na ordem de R\$ 722 milhões no período de abril a dezembro/2019;
- Pagamento do montante de R\$ 432,84 milhões ao BNDES nos meses de setembro a dezembro/2019, a título de amortização e encargos de operações de crédito.

A Procuradoria Geral do Município relatou o ajuizamento, em 09/09/2019, de demanda judicial através da qual o Município postulou, preliminarmente, a suspensão dos pagamentos das parcelas de operações de crédito devidas ao BNDES, detalhando ainda o curso cronológico das decisões emanadas pelo Poder Judiciário. Além disso, o órgão mencionou o advento da Lei Complementar n.º 173, de 27/05/2020, que, em seu art. 4º, possibilita a suspensão, via celebração de termos aditivos contratuais, dos pagamentos decorrentes de

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito.

Em sua manifestação, a CAD registrou que em nenhum momento as informações trazidas pela SMF tratam de justificativas passíveis de esclarecimento adicional por parte do Poder Executivo pelo descumprimento do prazo contratual de financiamento com o BNDES ocasionando ato danoso ao erário municipal no montante de R\$ 24,98 milhões.

Quanto às informações trazidas pela PGM a CAD informou que *“...demonstram que as tentativas judiciais de suspensão do pagamento das parcelas devidas ao BNDES (iniciadas em 09/09/2019, portanto apenas 05 dias úteis antes do vencimento da 1ª parcela inadimplida, que se deu em 16/09/2019) não obtiveram êxito durante o exercício, tendo sido obtida decisão favorável à suspensão apenas em 02/04/2020, já durante o estado de pandemia declarado pela Organização Mundial de Saúde, tendo sido inclusive tal cenário um dos motivos ensejadores da suspensão determinada pelo Poder Judiciário.”*

No que concerne ao advento da Lei Complementar nº 173/2020, a mesma também é consequência do estado de calamidade pública em face da pandemia do COVID-19, não guardando qualquer relação com os descumprimentos contratuais constatados no exercício de 2019.

A CAD prossegue seu posicionamento externando que, *“...não obstante discricionariedade reservada ao gestor no que se refere, inclusive, às prioridades no cumprimento de obrigações financeiras em cenários de restrições orçamentárias, os motivos ensejadores da ordem de suspensão do pagamento das parcelas decorrentes de operações de crédito contratadas junto ao BNDES, elencados no Ofício GP n.º 206/2019, não encontram amparo em norma legal, nem mesmo naquelas relacionadas ao estado de calamidade pública declarado pelo Decreto n.º 45.805/2019 (Leis n.º 12.340/2010 e 12.608/2012, e LRF, art. 65). Pelo contrário, pode-se dizer, à vista do que dispõe o § 2º do art. 9º da LRF, que, mesmo em situações nas quais se justifique o adiamento temporário do cumprimento de obrigações financeiras, tais despesas deveriam ser priorizadas. Da mesma forma,*

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

pode-se concluir que não se observa, antes de 02/04/2020 (data na qual já vigia o estado de calamidade pública declarado pelo Congresso Nacional), qualquer decisão judicial autorizando a suspensão dos pagamentos.”.

Diante do exposto, considerando que as justificativas apresentadas não justificam a ilegalidade tratada no presente questionamento, o Corpo Técnico entendeu que houve dano ao erário⁴¹ no montante de R\$ 24.982.106,21, decorrente das despesas com encargos moratórios em função do inadimplemento de parcelas de operações de crédito contraídas junto ao BNDES, com vencimento em datas nas quais o Tesouro Municipal possuía saldo suficiente para a satisfação da obrigação.

9.4 Sequestro de recursos de contas bancárias do MRJ no valor de R\$390.464.584,45

- 1) Qual foi o motivo para o não empenhamento do montante de R\$ R\$ 390,46 milhões utilizado para custeio de despesas já realizadas pela Prefeitura?
- 2) O valor de R\$38,13 milhões, sequestrados de contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de seus recursos vinculados em Lei, já foi regularizado?

O presente questionamento diz respeito ao sequestro de recursos de algumas contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45, em decorrência de ordem judicial emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho⁴², para fins de pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços, bem como ao fato de que tais despesas não transitaram pela regular execução orçamentária no exercício de 2019. Cabe destacar que, do valor sequestrado, R\$ 38,13 milhões se referem a disponibilidades financeiras referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de seus recursos vinculados em Lei.

A Secretaria Municipal de Fazenda informou, através do Ofício SFM nº 422 de 22/06/2020 (P089), que a responsabilidade pela regularização das despesas ocorridas por decisão judicial é do ordenador de despesas da área

⁴¹ Processo nº 40/100.592/2020

⁴² Processo nº 0102392-05.2019.5.01.0000

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

respectiva. Caso o Ordenador não proceda à regularização no exercício de competência, ela deverá ocorrer logo na abertura do orçamento seguinte, seguindo as disposições do decreto de execução orçamentária para despesas de exercício anterior.

A SMS informou, através do Ofício S/SUBG nº 304, de 26/06/2020 (P105), que sofreu restrições orçamentárias durante o exercício de 2019, assim como o inadimplemento, por parte do Estado do Rio de Janeiro, de Acordo de Mérito que tem por objetivo o repasse de R\$ 60 milhões com vistas a reforma de diversas unidades de saúde. Além disso, informou que estão sendo providenciadas as devidas regularizações contábeis e financeiras de todos os fundos municipais que foram afetados pelo sequestro determinado pela Justiça Trabalhista e que, dos valores sequestrado por decisão do TRT-RJ, cerca de R\$ 40 milhões foram restituídos aos cofres públicos.

A CAD se posicionou no sentido de que se por um lado cabe à Secretaria Municipal de Saúde a regularização orçamentária das despesas que foram satisfeitas por meio dos sequestros judiciais, por outro a Secretaria Municipal de Fazenda deveria providenciar a recomposição das disponibilidades financeiras dos fundos cujas contas correntes foram objeto de sequestro judicial para satisfação de despesas não afetadas a suas finalidades legais.

9.5 *Apuração da Responsabilidade pela Execução de Despesas sem passar pela execução orçamentária*

- 1) Qual o montante das despesas realizadas sem autorização legislativa, tendo em vista que tal procedimento, além de contrariar o disposto no art. 167 da CF, também representa uma afronta ao Poder Legislativo que possui a competência constitucional de autorizar despesas?
- 2) Quais foram os procedimentos abertos pela CGM para apuração de responsabilidades pelas despesas realizadas sem autorização legislativa?
- 3) Quais foram as responsabilidades já imputadas aos gestores durante o processo de reconhecimento de dívidas referentes às despesas realizadas sem prévio empenho?
- 4) Quais são as ações tomadas pela CGM assim que é detectada a realização de uma despesa sem prévio empenho?

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A insuficiência financeira ao final do exercício de 2019 atingiu o montante de R\$ 4,24 bilhões, de acordo com as informações apuradas no RAG nº 002/2019, considerando-se o montante dos precatórios não quitados no prazo legal. Pode-se afirmar que, em 31/12/2019, “faltavam” ao Município R\$ 4,24 bilhões para quitar todas as suas obrigações já assumidas até o final do exercício, ressaltando que tais obrigações correspondem a valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamados pelos seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial. Além disso, foi apurado no mesmo RAG a existência de um saldo de obrigações provenientes de despesas incorridas sem o devido processo orçamentário na ordem de R\$ 1,81 bilhão.

A Controladoria Geral do Município encaminhou seus esclarecimentos através do Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020.

Em relação ao item 1, informou que o saldo das despesas realizadas em 2019 que não foram registradas na execução orçamentária e compõem as obrigações financeiras do Balanço Patrimonial é de R\$ 75.674.267,13, sendo R\$ 43.069.819,00 da Administração Direta e R\$ 32.604.448,13 da Administração indireta. Informou que o saldo acumulado, registrado na contabilidade em 31/12/2019, das despesas incorridas para as quais não foram emitidos empenhos ou tiveram empenhos cancelados com serviços prestados ou materiais entregues foi de R\$ 1.575.510.767,95.

Quanto aos demais itens, a CGM informou que estabeleceu, por meio da Resolução CGM nº 1592, de 19/12/2019, documento específico para envio de informações pelos órgãos das obrigações assumidas em 2019 para as quais não foram emitidos empenhos, evidenciando assim, os fatos na contabilidade conforme o regime de competência.

Por fim, a CGM informou que não cabe à Controladoria a apuração de responsabilidade de agentes públicos, não atuando, portanto, diretamente no caso da ocorrência de eventuais ilegalidades no processamento destas despesas, uma vez que tais responsabilizações seriam afetas a outros órgãos. Adicionalmente, a Jurisdicionada informou que a competência para apuração

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

da responsabilidade de gestores públicos é da Subsecretaria de Serviços Compartilhados, integrante da Secretaria Municipal da Casa Civil – CVL, e que a responsabilidade primária é do órgão e entidade municipal cujo gestor tenha incorrido em despesa sem execução orçamentária.

9.6 Dívida Ativa Prescrita

- 1) Qual o motivo para a prescrição dos créditos inscritos em dívida ativa no elevado montante constatado pela CAD?
- 2) Que seja enviada a relação dos créditos inscritos em dívida ativa prescritos, com a justificativa individualizada da prescrição ocorrida.

Os presentes questionamentos dizem respeito às baixas dos valores inscritos em dívida ativa, seja por cancelamento ou pagamento, perfazendo no exercício de 2019 o montante de R\$ 2,13 bilhões.

A Procuradoria Geral do Município, através do Ofício PG/GAC nº 115, de 01/07/2020 (P109 a 111), pontuou que 56% da carteira de dívida ativa do Município do Rio de Janeiro (28% das CDAs) tem idade superior a 10 anos, impactando diretamente no reconhecimento da prescrição pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, informou que dois grandes motivos explicam o valor das prescrições constatadas pela CAD: a falta de citação válida e a prescrição intercorrente.

Quanto ao item 2, enviou o arquivo referente aos créditos cancelados em 2019 que tiveram como motivo a prescrição. A PGM também informou que tem trabalhado no aperfeiçoamento da classificação dos créditos que estão sendo cancelados para que conste o motivo da decisão judicial que gerou o cancelamento e não simplesmente “decisão judicial”, além de enumerar as medidas que estão sendo tomadas para evitar a ocorrência de prescrição anterior ao ajuizamento ou ao longo da execução (intercorrente).

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

9.7 Plano de Reequilíbrio Financeiro

Que seja cumprida a determinação proferida no 40/100.358/2020:

DETERMINAR a apresentação de um plano de reequilíbrio financeiro contemplando, cronologicamente, as ações, fontes e receitas que serão implementadas até o final do mandato, com os respectivos montantes, visando cobrir a insuficiência financeira apontada pela CGM nas Contas de Governo referente ao exercício de 2019 de quase R\$ 4 bilhões, em atendimento ao art. 42 da LRF, ressaltando-se que o não cumprimento da presente determinação poderá impactar a análise das Contas de Governo referente aos exercícios geradores dos motivos do possível descumprimento do citado artigo. (grifo nosso)

A Secretaria Municipal de Fazenda informou, através do Ofício SMF nº 422 de 22/06/2020, que prestou os esclarecimentos sobre este tema por meio do Ofício SMF nº 389, de 04/06/2020, em atendimento à determinação proferida no Voto nº321/2020, referente ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 1º bimestre de 2020, e que seria enviada complementação em resposta ao Voto nº 333/2020, referente ao Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do 3º trimestre de 2020.

No Ofício SMF nº 389/2020, a Secretaria pontuou as ações tomadas para controle das despesas, assim como as ações implementadas para aumento da arrecadação e redução da inadimplência esperada em razão da restrição da atividade econômica.

9.8 Metas Fiscais

Que seja cumprida a determinação proferida 40/000.124/2020:

Por DETERMINAR que a CGM-RJ, considerando que o RREO é um instrumento de transparência da gestão fiscal (art. 48 LRF) e que o referido demonstrativo deve ser elaborado de acordo com a 9ª Edição do Manual de Demonstrativo Fiscal aprovada pela Portaria nº 389/2018 da Secretaria do Tesouro Nacional, republique o RREO contemplando as alterações promovidas e nota explicativa evidenciando os seguintes pontos:

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

1.1 Justificativa para a discrepância entre a receita prevista e a realizada no 6º bimestre no montante de R\$1.954 bilhão, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança conforme previsto no §2º do art. 53 da LRF10;

1.2 Composição detalhada do campo “outros ajustes” no valor de (R\$ 803.716.916,26) integrante do ajuste metodológico elaborado para conciliar a diferença no resultado nominal calculado pelos métodos “acima da linha” e “abaixo da linha”;

1.3 Evidenciação de possíveis dívidas (esqueletos) que impactam o resultado abaixo da linha, sem necessariamente haver o reconhecimento de uma despesa primária que seria capturada pela metodologia acima da linha;

1.4 Outras informações relevantes sobre os números apresentados no demonstrativo como execução de despesas primárias custeadas com saldos de exercícios anteriores e com receitas de operações de crédito, visto que esses recursos não compõem a receita primária; a existência de dotação para reserva do RPPS, visto que parte das receitas de contribuição para o RPPS direcionadas para a capitalização pode aumentar a receita primária; o detalhamento dos investimentos permanentes alienados e dos passivos reconhecidos ou mesmo cancelados; desembolsos efetuados que deveriam ter sido registrados como despesas orçamentárias primárias no momento de sua realização, mas que até o momento não foram classificados como tal; além de outras identificadas pelo gestor.

1.5 O possível impacto das obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado nos dados apresentados no RREO, principalmente na apuração das metas fiscais e do resultado orçamentário.

Em atendimento ao item 1.1, a Secretaria Municipal de Fazenda, através do Ofício SMF nº 421 de 22/06/2020 (P088), teceu suas considerações a respeito dos mecanismos de previsão de receita, acompanhamento das metas de arrecadação e do controle das despesas orçamentárias.

Quanto à frustração da receita no último bimestre, a SMF informou que do montante de R\$ 1,965 bilhão não realizado, R\$ 1,812 bilhão é referente a receitas correntes e R\$ 153 milhões referem-se a receitas de capital. Esclareceu que as principais quebras de receita se deram em função das Receitas Previdenciárias (R\$ 853 milhões) e em Receitas com Impostos, Taxas e

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Contribuições pela previsão do ingresso no mês de dezembro do montante de R\$ 650 milhões referentes à Securitização da Dívida Ativa, que não foram concretizados.

Os demais itens deste tópico foram respondidos através do Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020.

Quanto ao item 1.2, a CGM apresentou a composição da linha Outros Ajustes. Em relação ao item 1.3 foi informado que o montante de dívidas reconhecidas sem reflexo nas despesas primárias foi de R\$ 255.164.269,55, relativas a Precatórios Judiciais (R\$ 58.630.743,80), Ações Judiciais Cíveis (R\$ 87.270.444,04) e Dívidas com Fornecedores (R\$ 109.263.081,71).

Para o item 1.4, foi informado o valor das despesas primárias financiadas por recursos do superávit financeiro (R\$ 53.543.050,54) e o valor das despesas primárias financiadas por recursos de operações de crédito (R\$ 64.508.832,27). Acrescentou que os desembolsos não classificados como despesa primária se referem aos valores sequestrados judicialmente (R\$ 414.112.755,52).

Quanto aos impactos das obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado (item 1.5), a CGM informou que os mesmos não afetam o resultado orçamentário, pois esse se restringe à execução do orçamento, bem como não afetam as metas fiscais relativas aos resultados primário e nominal.

A CAD destacou que a CGM publicou o anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, às fls. 29 do Livro da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019, nos termos da decisão proferida no processo 40/001.352/2019, e que o envio das informações solicitadas nos itens 1.1 a 1.5 podem ser considerados como satisfatórios aos questionamentos aqui tratados.

9.9 Ocorrência sistemática de despesas sem execução

1) Quais foram as medidas estruturantes e sistêmicas implantadas pelo Poder Executivo para evitar a ocorrência sistemática e continuada de despesas sem execução orçamentária, informadas no Demonstrativo Sintético da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo relativo ao

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

exercício de 2019?

2) Quais foram as medidas tomadas pela CGM para prevenir, detectar e apurar a responsabilidade pelas referidas obrigações financeiras?

3) Existia prévia autorização legislativa específica com dotação suficiente para a realização das despesas sem passar pela execução orçamentária ocorridas em 2019, conforme exigido pela Constituição Federal (art. 167, incisos I, II, V e VI, da CF) e os princípios da Legalidade e do Equilíbrio Orçamentário?

4) Em relação ao montante de obrigações financeiras sem passar pela execução orçamentária, quais foram as possíveis irregularidades ocorridas durante o exercício de 2019 em relação às regras previstas na Lei 4.320/64, aos princípios básicos de licitações e contratos (art. 37 da CF e Lei nº 8666/93) e aos princípios básicos da responsabilidade fiscal para a realização de despesa pública (arts. 15 a 23 da LRF)?

5) Com a existência de depósitos e consignações sem o valor correspondente nas contas de ativos, à luz do que dispõe o § único do art. 8 da LRF, que seja informado se ocorreram apropriações ou utilizações de recursos financeiros sem observância das regras legais vinculativas.

Os questionamentos acima referem-se ao vultoso saldo de obrigações provenientes das despesas incorridas sem o devido processo orçamentário na ordem de R\$ 1,81 bilhão, dos quais a administração direta responde pelo valor de R\$ 1,55 bilhão. A ocorrência sistemática de despesas sem a execução orçamentária vem contribuindo significativamente para o agravamento do cenário de insuficiência financeira do Município.

Em atendimento ao item 1, a SMF manifestou-se através do Ofício SMF nº 421, de 22/06/2020, informando que o Decreto Rio nº 45.673/2019 dispõe sobre a obrigatoriedade do cumprimento do limite estabelecido pelas dotações disponíveis para o gasto, cabendo ao ordenador de despesa todas as providências nesse sentido.

A CGM, através do Ofício CGM nº 814, de 15/06/2020, informou que com relação às medidas adotadas para prevenir, detectar e apurar a responsabilidade pela execução das despesas sem a correspondente execução orçamentária destacam-se os seguintes pontos (item 2):

- Decreto Rio nº 45.673, de 14/02/2019, que define normas de execução

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

orçamentária e programação financeira para o exercício em tela, bem como a edição da Resolução Conjunta CGM/SMF nº 96, de 29/04/2019, que estabelece procedimentos para contabilização orçamentária e cumprimento do retro mencionado Decreto;

- A Resolução CGM nº 1592, de 19/12/2019, que estabeleceu documento específico para informação pelos órgãos das obrigações assumidas em 2019 para as quais não foram emitidos empenhos, para que fossem evidenciados os fatos na contabilidade conforme regime de competência;
- Diante da possibilidade de ocorrência de despesas sem a execução orçamentaria a CGM identificou a necessidade de inclusão de informações na regulamentação que orienta a instrução do processo de prestação de contas anual dos órgãos, o que vem sendo adotado desde a Prestação de Contas de 2016;
- Edição da Resolução CGM nº 1489, de 08/03/2019, que estabelece normas para liquidação de despesas de exercícios anteriores.

A CAD manifestou-se no sentido de que as respostas da CGM para este questionamento, em síntese, evidenciaram:

I - As competências que o órgão de controle interno possui para verificar o cumprimento e apurar eventuais responsabilidades no caso de realização, por parte dos ordenadores, de despesas acima das dotações disponíveis;

II - As medidas adotadas e os atos editados para realização de seu trabalho, permitindo, também, que os órgãos e entidades melhor conheçam e planejem suas despesas diante do orçamento disponível;

III - A análise realizada, com base nas informações prestadas pelos órgãos e entidades, quanto à compatibilização orçamentária exigida, emitindo 57 Relatórios de Compliance, apresentando aos gestores o resultado de suas análises e informando-os sobre a necessidade de medidas complementares para a devida compatibilização orçamentária;

IV - A edição da Resolução CGM n.º 1592, de 19 de dezembro de 2019, que

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

estabeleceu documento específico para informação pelos órgãos das obrigações assumidas no exercício 2019, para as quais não foram emitidos empenhos, a fim de que a Contadoria pudesse evidenciar tais obrigações no sistema patrimonial, com base no regime de competência da despesa;

V – Que foi identificada a necessidade de inclusão de informações na regulamentação que orienta a instrução do processo de prestação de contas anual dos órgãos e entidades. Um dos apêndices do Relatório Anual de Gestão do órgão ou entidade é a “Relação das obrigações relativas ao exercício de 2019 para as quais não foram emitidos empenhos”, que exige o detalhamento dessas despesas e suas justificativas;

VI – Que os casos detectados de despesas sem execução orçamentária são incluídos como fragilidade com alerta para que não haja despesa sem empenho e farão parte da certificação da prestação de contas anual dos ordenadores, encaminhada para julgamento pelo TCMRJ; e

VII – Que a apuração de responsabilidade é realizada no momento da apropriação orçamentária da despesa, conforme previsto no artigo 11 do Decreto Rio n.º 47.106/2020, que define que as despesas de exercício anteriores somente serão processadas após conclusão de sindicância administrativa, no âmbito do Órgão ou Entidade Municipal, com o objetivo de apurar e comprovar se a despesa é devida e de identificar o responsável pela não apropriação no exercício de sua ocorrência.”

Diante disso, a CAD entendeu que as informações encaminhadas atenderam ao questionamento aqui tratado, uma vez que a CGM informou quais medidas estão sendo por ela adotadas, destacando que os casos detectados de despesas sem execução orçamentária podem impactar o julgamento da prestação de contas anual dos ordenadores.

Quanto ao item 3, a SMF, por meio do Ofício SMF n.º 421 (peça 131, pág. 64/69), informou que seu entendimento é no sentido de que cabe ao ordenador de despesa verificar o enquadramento da despesa na sua estrutura orçamentária, atendendo aos limites autorizados. Acrescentou que somente o ordenador poderá proceder à classificação orçamentária das despesas realizadas

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

sem transitar pelo orçamento, para o efeito de verificar se havia dotação disponível para efetuar o gasto e os motivos pelos quais não foi possível seu processamento. Por fim, informou que deveria também o ordenador, ao reconhecer a dívida, seguir as mesmas disposições estabelecidas no decreto de execução orçamentária e as demais orientações da CGM, providenciando as adequações orçamentárias, mediante o oferecimento de compensação, necessárias à cobertura da despesa no exercício do reconhecimento, haja vista as regras previstas na Lei n.º 4.320/64.

A CAD manifestou-se em concordância com o entendimento expresso pela SMF, no sentido de que, sem prejuízo de posterior verificação dos órgãos de controle, cabe primordialmente ao ordenador de despesa proceder à classificação orçamentária das despesas realizadas sem transitar pelo orçamento, ressaltando que a inobservância da LOA pelos ordenadores de despesa poderá impactar o julgamento das suas respectivas prestações de contas.

Em relação ao item 4, a CGM informou que as obrigações incorridas que não foram executadas orçamentariamente integraram os processos de prestação de contas de gestão anual dos ordenadores de despesa para fins de certificação, com posterior encaminhamento ao TCMRJ para julgamento. Informou, ainda, que as despesas realizadas pelos ordenadores sem execução orçamentária são analisadas caso a caso, seja por ocasião da prestação de contas anual, por ocasião de sindicância administrativa ou pelo inquérito, visto terem sido relativos aos ordenadores de cada pasta.

Quanto ao item 5, a CGM informou que os valores de depósitos e consignações que estão incluídos na coluna Demais Obrigações do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar se referem a valores decorrentes das consignações sobre a folha de pagamentos e depósitos restituíveis da Administração Direta e das entidades da Administração indireta pendentes de pagamento em 31/12/2019 no montante de R\$ 101.609.960,50. Prossegue informando que os valores decorrentes das consignações sobre a folha de pagamento da Administração Direta são registrados na contabilidade através da interface entre os Sistemas ERGON, sendo os pagamentos realizados pelo Tesouro Municipal, a partir das informações geradas pela Subsecretaria de Serviços

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Compartilhados da CVL, e registrados na contabilidade através da interface entre os Sistemas Tesouro e FINCON. Os recursos provenientes dessas obrigações serão recolhidos com os recursos financeiros demonstrados na coluna de Disponibilidade de Caixa Bruta do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, discriminado em cada linha de sua destinação.

A CAD entendeu que os esclarecimentos prestados pela CGM atendem ao presente questionamento.

9.10 Resultado Orçamentário

1 - Que seja apresentada a composição discriminada do valor das obrigações financeiras no montante de R\$1,67 bilhão com a tipificação detalhada das irregularidades cometidas.

2 - Que seja informado o valor total das despesas realizadas em 2019 sem passar pela execução orçamentária ou que tiveram empenho cancelado.

3 - Que seja informado qual o montante e a origem dos depósitos e consignações que foram retidos ou recebidos e não transferidos para os seus beneficiários nas datas correspondentes previstas nos respectivos dispositivos legais e contratuais, em caso de ocorrência.

4 - Que seja informado o impacto das obrigações incorridas decorrentes de despesas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado e outras possíveis irregularidades (R\$1,67 bilhão) nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas, principalmente na apuração do resultado orçamentário referente ao exercício de 2019.

A CGM apresentou seus esclarecimentos através do Ofício CGM nº 814, de 15/06/2020.

Quanto ao item 1 informou que o montante de R\$ 1,67 bilhão é composto por: R\$ 101,6 milhões relativos a depósitos e consignações e R\$ 1,57 bilhão é relativo às obrigações incorridas para as quais não foram emitidos empenhos correspondentes ou que tiveram o empenho cancelado com serviços prestados e materiais entregues acumulados até 2019.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

No que se refere às informações encaminhadas em atendimento a este questionamento, a CAD entendeu que o valor de R\$1,67 bilhão se encontra devidamente evidenciado no Balanço Patrimonial e a composição do mesmo pode também ser conhecida por esta Corte na Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesa, em apêndice criado pela CGM para essa finalidade.

Em relação ao valor total das despesas que não passaram pela execução orçamentária ou que tiveram o empenho cancelado (item 2) a CGM informou que estas totalizam R\$ 75,67 milhões, sendo R\$ 43,07 milhões da Administração Direta e R\$ 32,60 milhões da Administração Indireta, ressaltando que esses valores compõem as obrigações financeiras do Balanço Patrimonial.

Quanto ao item 3, a CGM informou que os valores de depósitos e consignações que estão incluídos na coluna demais obrigações do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar se referem a valores decorrentes das consignações sobre a folha de pagamentos e depósitos restituíveis da Administração Direta e das entidades da Administração indireta pendentes de pagamento em 31/12/2019 no montante de R\$ 101.609.960,50.

Por fim, quanto ao item 4, a CGM informou que as obrigações sem cobertura orçamentária ou com empenho cancelado no montante de R\$ 1,57 bilhão não afetaram o resultado orçamentário, pois esse se restringe à execução do orçamento, ressaltando que essas despesas foram devidamente registradas no Balanço Patrimonial e no Demonstrativo de Caixa e Restos a Pagar.

No que se refere às informações encaminhadas para os 3 itens acima, a CAD entendeu que os questionamentos foram respondidos de forma satisfatória.

9.11 Resultados Fiscais

1 – Que seja informado o impacto das obrigações incorridas (R\$1,67 bilhão) nos demonstrativos fiscais integrantes da prestação de contas, principalmente na apuração das metas fiscais pelos conceitos “acima da linha” e “abaixo da linha” no exercício de 2019.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A CGM informou, através do Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020, que as obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado não afetaram as metas fiscais do exercício de 2019 relativas aos resultados primário e nominal, tendo em vista que o primeiro trata de receitas primárias orçamentárias realizadas e despesas primárias orçamentárias pagas, incluindo restos a pagar processados, e o segundo pelo fato de tais obrigações não se configurarem como dívida consolidada enquanto não houver renegociações e termos de assunção ou reconhecimento de dívida nos termos do MDF.

9.12 Previsão da Receita

Justificativa para a discrepância entre a receita prevista e a realizada no 6º bimestre no montante de R\$1.954 bilhão, com a discriminação do fato sazonal responsável pelo elevado acréscimo da previsão de arrecadação no respectivo período em relação ao montante previsto para os períodos anteriores, uma vez que tal discrepância ocorreu da mesma forma e no mesmo 6º bimestre nos dois exercícios anteriores a 2019.

A Secretaria Municipal de Fazenda, através do Ofício SMF nº 421 de 22/06/2020, teceu considerações a respeito dos mecanismos de previsão de receita, acompanhamento das metas de arrecadação e do controle das despesas orçamentárias.

Quanto à frustração da receita no último bimestre, a SMF informou que do montante de R\$ 1,965 bilhão não realizado, R\$ 1,812 bilhão são referentes a receitas correntes e R\$ 153 milhões referem-se a receitas de capital. Esclareceu que as principais quebras de receita se deram em função das Receitas Previdenciárias (R\$ 853 milhões) e em Receitas com Impostos, taxas e contribuições pela previsão de ingresso no mês de dezembro do montante de R\$ 650 milhões referentes à Securitização da Dívida Ativa que não foram concretizados.

A CAD manifestou-se no sentido de que ao elaborar as metas bimestrais a SMF deveria ter sido mais prudente e conservadora, tendo em vista que considerou na meta de arrecadação do 6º bimestre o valor da

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Securitização da Dívida Ativa, sabendo antecipadamente da complexidade do tema.

9.13 Descumprimento do Limite com Despesa de Pessoal

Quais as medidas implementadas e a implementar visando eliminar excesso de despesa de pessoal apurado no 3º quadrimestre de 2019, de forma a atender a regra fiscal estabelecida no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Através do Ofício SMF nº 767, de 16/11/2020, a CODESP informou que desde que o Município atingiu 51,85% da despesa com pessoal em 2017 tem orientado e alertado os Órgãos e Entidades para a estreita observância dos limites de gastos com pessoal.

Além disso, destacou que foram publicadas as Deliberações CODESP nº 109, de 28/12/2017, nº 126, de 26/03/2019, e nº 147, de 11/02/2020, com as demonstrações dos resultados da atuação preventiva do Colegiado na análise das despesas nos exercícios de 2017, 2018 e 2019.

A Subsecretaria de Recursos Compartilhados – CVL/SUBSC também se manifestou informando que desde o atingimento do limite prudencial em maio/2017 diversas medidas foram estabelecidas com vistas à redução do total de despesa com pessoal. Para isso, além das vedações impostas pelo art. 22 da LRF, foi editado o Decreto Rio nº 43.311 de 21/06/2017, estabelecendo a vedação de cessões de pessoal que acarretasse aumento de despesa e que os tetos de encargos especiais discricionários de cada órgão seriam congelados com o valor constante na folha de pagamento referente ao mês de maio/2017.

Posteriormente pontuou as medidas implementadas para adequação da despesa com pessoal aos ditames de LRF, informando que as medidas surtiram o efeito desejado no âmbito da Administração Direta:

- Teto salarial – aplicação do Decreto nº 43.123/2017 e Decreto nº 43.126/2017;
- Limitação de Valores de JETON – Empresas;
- As reposições de cargo ocorridas desde 2017 consideraram o disposto no §

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

1º do art. 1º do Decreto nº 43.311, de 21/06/2017, ou seja, ocorreram em fiel observância aos preceitos da LRF, em decorrência somente no caso de aposentadoria e falecimento;

- Foram intensificados os mecanismos de controle no tratamento das informações financeiras de modo a evitar inconsistências no pagamento de verbas comandadas pelas unidades setoriais de RH de cada Secretaria;
- Foi implementado sistema automatizado de controle de teto relativo aos encargos especiais de livre distribuição, evitando assim a extrapolação dos limites pré-estabelecidos para cada órgão municipal;
- A extinção do instituto da incorporação em outubro/2019 com a edição da LC nº 212, de 8/10/2019;
- Suspensão, enquanto perdurar a pandemia da COVID-19, das verbas destinadas ao pagamento da Gratificação de dupla regência daqueles servidores afastados compulsoriamente pela legislação sanitária ou aqueles em teletrabalho por força da edição do Decreto Rio nº 47247/2020;
- Não concessão do reajuste dos servidores públicos nos exercícios de 2017,2018 e 2020.

Em seguida foram apresentados dados comparativos dos anos de 2016 a 2019, inferindo a informante que a despesa com pessoal no âmbito da administração direta está sob controle, mas que somente a análise da folha de pagamento não é suficiente para demonstrar a evolução da despesa com pessoal no poder executivo da municipalidade, sugerindo o encaminhamento à CODESP para apurar junto à Administração Indireta a adoção de medidas que satisfaçam às exigências legais da LRF.

A CAD destacou que, conforme consta no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo referente ao 2º Quadrimestre de 2020, a despesa com pessoal no período de setembro de 2019 a agosto de 2020 correspondeu a 54,85% da Receita Corrente Líquida. Nesse sentido, concluiu que as ações em curso pelo Poder Executivo ainda não foram suficientes para que a despesa de

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

peçoal possa se enquadrar abaixo do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

9.14 Insuficiência Financeira

Considerando o elevado aumento da insuficiência financeira (68%) e a falta de evidências de medidas estruturantes pelo Chefe do Poder Executivo para equilibrar as finanças municipais em atendimento aos alertas e às ressalvas proferidos por este Tribunal desde 2017, que sejam apresentadas as devidas justificavas para esse elevado aumento da insuficiência financeira

A Secretaria Municipal de Fazenda, através do Ofício SMF nº 421 de 22/06/2020, informou que o elevado aumento da insuficiência financeira explica-se pelos efeitos que deram origem às despesas sem execução orçamentária.

9.15 Análise da CAD – Contraditório

Após análise dos esclarecimentos encaminhados pelo Poder Executivo a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento concluiu sua instrução conforme abaixo colacionado:

Com relação aos questionamentos 1.1 (Precatórios judiciais não pagos) e 1.2 (Dívidas com o BNDES), a CAD entende que as informações apresentadas não elidem nem justificam, respectivamente, a ilegalidade e o dano ao erário no montante de R\$ 24,98 milhões.

Tais aspectos foram tratados, inicialmente, no Relatório de peça 020, como passíveis de emissão de Ressalva no Parecer Prévio referente ao exercício de 2019. Entretanto, face à gravidade e relevância dos mesmos, uma vez que o primeiro caracteriza descumprimento injustificado de norma constitucional, e o segundo resultou em um dano ao erário municipal na ordem de R\$ 24,98 milhões, entende-se que a ausência de justificativas plausíveis, mesmo após o decurso do prazo de 90 dias concedido pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro através do Decreto Legislativo n.º 1434 de 15 de



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

julho de 2020, enseja a emissão de parecer prévio pela não aprovação da presente Prestação de Contas de Governo.

No que se refere às análises dos questionamentos 1.4, 1.8.1, 1.9.1 e 1.13, faz-se necessária a alteração na redação do Alerta A5, proposto originalmente no relatório de peça 020.

Cabe por oportuno destacar que, conforme análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO referente ao 4º bimestre de 2020 (processo n.º 40/101.086/2020) e do Relatório de Gestão Fiscal - RGF do Poder Executivo referente ao 2º quadrimestre de 2020 (processo n.º 40/101.085/2020), os valores transferidos ao FUNPREVI para fins de cobertura de déficit financeiro estão sendo corretamente executados no orçamento e evidenciados nos respectivos demonstrativos (anexos 4 do RREO e 1 do RGF). Sendo assim, não se faz mais necessária a emissão do Alerta A2 e das Determinações DT1, DT2 e DT3, propostos originalmente no relatório de peça 020.

Cabe também informar que a Portaria STN n.º 377 de 08/07/2020, prorrogou para o exercício de 2022 a obrigatoriedade de que as despesas com mão de obra decorrente de contrato de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos sejam consideradas Despesas com Pessoal dos entes contratantes para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF, razão pela qual faz-se necessário alterar a redação do Alerta A3, proposto originalmente no relatório de peça 020.

Por fim, vale ainda ressaltar que, em função da promulgação da Emenda Constitucional n.º 108, de 26/08/2020, que tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, não se faz mais necessária a

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

emissão do Alerta A4, proposto originalmente no relatório de peça 020.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Tendo em vista o que consta no relatório de peça 020, bem como as análises procedidas na presente instrução, esta Coordenadoria propõe a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação da presente Prestação de Contas, em função das seguintes ilegalidades:

I. Descumprimento do § 5º do art. 100 da CF/88, materializado pela não quitação, no exercício de 2019, dos precatórios extraídos contra o Município até 01/07/2018; e

II. Suspensão determinada pelo Chefe do Poder Executivo, por meio do Ofício n.º 206, de 16/09/2019, do pagamento das parcelas de operações de crédito contraídas junto ao BNDES, com vencimento em 16/09, 15/10 e 18/11/2019, datas nas quais a conta corrente n.º 295198-3 possuía saldo suficiente para a satisfação da obrigação, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 24.982.106,21, decorrente das despesas com encargos moratórios.

Sugere-se, ainda, que sejam emitidos os Alertas, Determinações e Recomendações elencados a seguir.

Alertas

A1 – Não obstante a suspensão do prazo de recondução em virtude do disposto no art. 65 da LRF, por conta do estado de calamidade pública declarado através do Decreto n.º 47.355/2020, que o Poder Executivo atente para o comprometimento de significativa parcela da RCL com as despesas de pessoal (subitem 2.6.1.1.1).

A2 – De acordo com o disposto na Portaria STN n.º 377, de 08/07/2020, a

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

partir do exercício de 2022, 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 2.6.1.1.2).

A3 – O quadro de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, ainda que constatada em exercícios que não o último do mandato, merece atenção especial por parte do Chefe do Poder Executivo a fim de prevenir o descumprimento do disposto no art. 42 da LRF, razão pela qual deve ser evitada a ocorrência de despesas sem a devida execução orçamentária, por meio de 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).

A4 – Considerando a delicada situação financeira do Município, que já apresentou ao final do exercício de 2019 insuficiência financeira para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 4,24 bilhões, que o Poder Executivo atente para os efeitos orçamentários e fiscais da pandemia do COVID-19, efeitos esses que provavelmente se estenderão para os próximos exercícios (subitem 9.4)

Determinações

DT1 - Que a CGM faça constar nas próximas prestações de contas a composição detalhada dos valores registrados a título de Créditos Tributários a Receber (Ativo Circulante) ao final de cada exercício, contemplando, por tributo, a competência dos créditos, o montante dos créditos parcelados, bem como informando se há relação dos mesmos com programas de parcelamento promovidos pelo Município;

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

DT2 - Que a SMF efetue o repasse dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a SME, conforme disposto no art. 69, § 5º, da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

DT3 - Que a SMF recomponha o montante de R\$ 38,13 milhões às contas vinculadas a fundos que sofreram sequestro em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 0102392- 05.2019.5.01.0000;

DT4 - 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 aos arts. 12 e 13 da LRF, a fim de se evitar o descolamento da meta de arrecadação, tal como observado no 6º bimestre dos últimos exercícios;

DT5 - Que a CGM, a SMF e a SME criem, em conjunto, procedimentos de execução orçamentária necessários a fim de que a 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 e 11-D3;

DT6 - Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados 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 n.º 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996;

DT7 - Que a SMS proceda à execução orçamentária do valor de R\$ 390,46 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 0102392- 05.2019.5.01.0000;

DT8 - Que a CDURP seja considerada empresa estatal dependente, quando

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

da elaboração dos projetos dos instrumentos legais de planejamento (PPA, LDO e LOA) a vigorarem a partir do exercício de 2022;

DT9 - Não obstante eventuais desequilíbrios orçamentários e financeiros do Município, que seja cumprido 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;

DT10 - Que os ordenadores de despesas atentem para que os procedimentos licitatórios sejam planejados e executados com a devida antecedência, de maneira a evitar a ocorrência de sucessivas contratações emergenciais;

DT11 - Que o painel das Organizações Sociais, a fim de cumprir sua função de instrumento de transparência da execução dos contratos firmados com tais entidades, contenha todos os dados e informações necessários à efetividade do controle social, em especial, aqueles relacionados aos contratos de prestadores de serviços terceirizados (nome do prestador e valor contratado), relação de Recursos Humanos, inventário dos bens públicos adquiridos pelas OSs, repasses realizados pelo Município e detalhamento das notas fiscais;

DT12 - Que seja implementada ferramenta online 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;

Recomendações:

R1 - Que a CGM proceda aos registros mensais da provisão de férias a fim de que seja cumprido integralmente o regime de competência;

R2 - Que, considerando a situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

quanto financeira, seja realizada a revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, observando os novos regramentos previstos na Portaria MPS n.º 464/2018 e sendo precedido pelas devidas alterações na legislação municipal visando à adequação aos ditames da Reforma da Previdência - EC n.º 103/2019;

R3 - Que a PGM e a CGM 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;

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;

R5 - Que a PGM, 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;

R6 - Que sejam elaboradas medidas estruturantes que permeiem atribuições e competências de diversos órgãos e entidades da Prefeitura a fim de que os processos licitatórios sejam dotados de maior eficiência, bem como para que se evitem contratações emergenciais sucessivas;

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

R7 - Que o GBP adote, o quanto antes, os procedimentos necessários à efetivação da liquidação da RIO COP, considerando que a empresa encontra-se em liquidação desde 1996 e não gera receita própria, bem como que, por se tratar de Estatal Dependente, eventuais obrigações residuais decorrentes das suas atividades serão, necessariamente, suportadas pelo Tesouro Municipal;

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;

R9 - Que se envidem esforços para solucionar a carência de professores, bem como as questões relativas à infraestrutura das escolas;

9.16 Parecer da Procuradoria Especial – Contraditório

A douta Procuradoria Especial emitiu parecer constante na P040 propondo a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas, baseado nos seguintes fundamentos:

– Ilegalidades atinentes às normas que regem as finanças públicas:

- A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo alcançou 54,32% da Receita Corrente Líquida apurada no período, não atendendo, assim, ao limite máximo de 54% disposto no art. 20, inciso III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Déficit na execução orçamentária de R\$ 1,25 bilhão, em afronta ao Princípio do Equilíbrio Orçamentário; aos arts. 1º, §1º, e 9º, §§1º ao 4º, da Lei de

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Responsabilidade Fiscal; ao art. 48 da Lei nº 4.320/64; e ao art. 167, inciso II, da Carta Magna;

- Insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 4,24 bilhões, em desacordo com o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Não pagamento dos precatórios extraídos até 1º de julho de 2018 no exercício de 2019, cujos valores constavam no orçamento, descumprindo o preceituado no art. 100, §§ 5º e 6º da Constituição Federal, e o art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Realização de despesas sem a devida execução orçamentária, violando os arts. 2º, 48, II, 60, §4º, III, e 167, I e II, da Constituição Federal; os arts. 35, II, e 60 da Lei nº 4.320/64; o art. 114 do RGCAF; os arts. 15 e 16, §1º, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e o Princípio da Transparência Orçamentária;
- Incongruência entre os valores apresentados na Prestação de Contas e os calculados pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, em conflito com o Princípio da Transparência Orçamentária e com o Princípio Contábil da Oportunidade;
- Ausência de nota explicativa acerca da discrepância nos resultados nominais apurados pelos métodos “acima da linha” e “abaixo da linha” como propõe o Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional, em dissonância com o Princípio da Transparência Orçamentária;
- Aplicação dos recursos vinculados do FUNDEB em ações que não são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, em ofensa ao prescrito no art. 21, caput, da Lei Federal nº 11.494/2007 combinado com o art. 70, caput e I a VIII, da Lei Federal nº

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

9.394/1996; e no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; • Distorção e não cumprimento de meta bimestral de arrecadação, em descompasso com o art. 13 combinado com os arts. 9º e 12, caput1, da Lei de Responsabilidade Fiscal e 48, b da Lei 4.320/64.

– Ilegalidades que evidenciam o desequilíbrio nas finanças do Município:

- Inobservância dos prazos contratuais para quitação de parcelas decorrentes de operações de crédito junto ao BNDES, decorrente da determinação contida no Ofício GP nº 206/2019, resultando no pagamento de penalidade moratória no montante de R\$ 24,98 milhões; e

- Despesa Líquida com Pessoal Consolidada do Município correspondente a 57,27% da Receita Corrente Líquida apurada no período, ultrapassando, portanto, o limite prudencial de 57%, estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após os esclarecimentos adicionais prestados pelo Poder Executivo, a Procuradoria desta Corte de Contas emitiu novo parecer (P138), concluindo que não foram apontadas razões ou fatos novos que pudessem desconfigurar as questões jurídicas já analisadas, incorporando as modificações sugeridas pelo Corpo Técnico no que tange aos alertas e determinações, conforme conclusão abaixo transcrita:

Como é possível observar dos apontamentos da CAD, os documentos trazidos aos autos consubstanciam informações e esclarecimentos que não elidem os fatos anteriormente examinados, e, por conseguinte, não impactam a substância do parecer exarado à P040, uma vez que permanecem hígidos os argumentos lá expostos.

Ao contrário. Após a apreciação das respostas, em que pese alguns



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

esclarecimentos tenham ensejado a alteração/supressão de alertas e determinações, houve uma revisão da conclusão do Corpo Técnico, que passou a se manifestar, também, pela não aprovação da presente Prestação de Contas.

Assim, com fulcro no art. 29 da Lei Municipal nº 289/1981, combinado com o art. 188, III, da Deliberação TCMRJ nº 266/2019, após o exame dos ofícios encaminhados e da instrução da CAD, e diante do não apontamento de razões ou fatos novos que desconfigurem as questões jurídicas já analisadas, reporto-me ao parecer que consta à P040, com a incorporação das modificações efetuadas pela Especializada à P135 no que pertine aos alertas e às determinações.

10 Considerações Finais

Atendendo ao disposto no art. 188 do Regimento Interno deste Tribunal, a Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento emitiu o Relatório (P020) com análise minuciosa da presente prestação de contas concluindo pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação da presente Prestação de Contas com 3 ressalvas, 6 alertas, 15 determinações e 9 recomendações. A SGCE (P024) concluiu a sua manifestação corroborando com a proposta de encaminhamento da CAD.

Posteriormente, após análise dos esclarecimentos prestados pelo Poder Executivo (P131 e P132) em decorrência de questionamentos formulados por este Relator através dos ofícios TCM/SES/001/2020, de 13/05/2020 (P027), e TCM/GPA/SCP/092/2020, de 04/06/2020 (P053), em face da ausência de justificativas plausíveis, mesmo após o decurso do prazo de 90 dias concedido pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro através do Decreto Legislativo n.º 1434 de 15 de julho de 2020, a CAD reformulou a sua decisão (P135) concluindo pela emissão de Parecer Prévio pela não aprovação da presente Prestação de Contas.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Na conclusão da proposta de encaminhamento (subitem 9.15), a CAD destacou que a preposição pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas deveu-se às seguintes ilegalidades:

- Descumprimento do § 5º do art. 100 da CF/88, materializado pela não quitação, no exercício de 2019, dos precatórios extraídos contra o Município até 01/07/2018; e
- Suspensão determinada pelo Chefe do Poder Executivo, por meio do Ofício n.º 206, de 16/09/2019, do pagamento das parcelas de operações de crédito contraídas junto ao BNDES, com vencimento em 16/09, 15/10 e 18/11/2019, datas nas quais a conta corrente n.º 295198-3 possuía saldo suficiente para a satisfação da obrigação, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 24.982.106,21, decorrente das despesas com encargos moratórios.

Adicionalmente, a CAD sugeriu a emissão de 12 determinações, 9 recomendações e os seguintes alertas:

- A1 – *Não obstante a suspensão do prazo de recondução em virtude do disposto no art. 65 da LRF, por conta do estado de calamidade pública declarado através do Decreto n.º 47.355/2020, que o Poder Executivo atente para o comprometimento de significativa parcela da RCL com as despesas de pessoal (subitem 2.6.1.1.1).*
- A2 – *De acordo com o disposto na Portaria STN n.º 377, de 08/07/2020, a partir do exercício de 2022, 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 2.6.1.1.2).*
- A3 – *O quadro de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, ainda que constatada em exercícios que não o último do mandato, merece atenção especial por parte do Chefe do Poder Executivo a fim de prevenir o descumprimento do disposto no art. 42 da LRF, razão pela qual deve ser evitada a ocorrência de despesas sem a devida execução orçamentária, por meio de 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).*

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

- A4 – Considerando a delicada situação financeira do Município, que já apresentou ao final do exercício de 2019 insuficiência financeira para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 4,24 bilhões, que o Poder Executivo atente para os efeitos orçamentários e fiscais da pandemia do COVID-19, efeitos esses que provavelmente se estenderão para os próximos exercícios (subitem 9.4).

A SGCE (P136) concluiu a sua nova manifestação corroborando com a proposta de encaminhamento da CAD (P135).

A douta Procuradoria Especial emitiu parecer constante na P040 propondo a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas, baseado no conjunto de ilegalidades destacadas no subitem 9.16. Após os esclarecimentos adicionais prestados pelo Poder Executivo, a Procuradoria desta Corte de Contas emitiu novo parecer (P138), concluindo que não foram apontadas razões ou fatos novos que pudessem desconfigurar as questões jurídicas já analisadas, incorporando as modificações sugeridas pelo Corpo Técnico no que tange aos alertas e determinações.

10.1 Limites Legais

Conforme já exposto no Relatório elaborado pela CAD, o MRJ cumpriu os limites mínimos de gastos com Saúde, Educação e incentivo fiscal a projetos culturais. Também foi observado que as receitas com operações de crédito e os repasses efetuados ao Poder Legislativo não superaram os respectivos limites constitucionais. Adicionalmente, ressalta-se que foi atendido o limite mínimo de gastos com a remuneração dos profissionais do magistério com recursos do Fundeb e as regras fixadas na LOA para a abertura de créditos adicionais.

Em relação aos limites fiscais estabelecidos pela LRF, o total da despesa de pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de 54,32% da receita corrente líquida, superando o limite máximo de 54%, enquanto os demais limites foram cumpridos. **Importante destacar que é a primeira vez que o Poder Executivo do MRJ supera o limite estabelecido para as referidas despesas desde a sua instituição, em 2000, pela Lei de Responsabilidade Fiscal.** A inobservância do referido limite fiscal pode trazer sérias consequências para a

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

sociedade carioca, como a impossibilidade de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantias.

10.2 Ocorrência sistemática de despesas sem passar pela execução orçamentária

O Demonstrativo Sintético da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo relativo ao exercício de 2019 evidencia a existência de obrigações financeiras no montante de R\$ 1,67 bilhão, decorrentes de depósitos e consignações sem o valor correspondente nas contas de ativo e obrigações incorridas, que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado.

Entretanto, de acordo com informações constantes do subitem 9 do relatório da CAD apuradas em auditoria, as obrigações provenientes de despesas incorridas sem o devido processo orçamentário totalizam o montante de R\$ 1,81 bilhão (considerada a apuração do RAG n.º 002/2019 e os precatórios não quitados). A Especializada também ressaltou a não observância das limitações impostas pelos créditos orçamentários e a responsabilidade pelas ocorrências de tais despesas, assim dispondo:

(...) “o volume de despesas incorridas e não executadas orçamentariamente pelos órgãos da administração direta alcançou o montante de R\$ 935,75 milhões (considerada a apuração do RAG n.º 002/2019 e os precatórios não quitados) ao término do exercício, 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, em última análise, que 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.”

Ademais, ressalta-se a magnitude do montante envolvido (**“R\$1,81 bilhão”**), que supera, por exemplo, as despesas totais realizadas por 87

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

dos 91 municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2018⁴³.

Adicionalmente, **é importante advertir que o montante elevado de despesas realizadas sem passar pela execução orçamentária e, portanto, não empenhadas, liquidadas e pagas, distorceu de forma relevante o cálculo dos resultados orçamentário, primário e nominal apresentados nesta Prestação de Contas.**

Só no exercício de 2019, de acordo com informações disponibilizadas nos autos foram realizadas despesas sem a devida execução orçamentária no montante de R\$ 592,53 milhões:

- R\$ 390,46 milhões referentes ao sequestro de recursos para fins de pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços (subitem 6.2 do Relatório CAD);
- R\$ 126,40 milhões referentes a precatórios judiciais cujos vencimentos se deram em 31/12/2019 (subitem 8.11.1 do Relatório CAD);
- R\$ 43,07 milhões referentes a outras despesas realizadas sem prévio empenho da Administração Direta (subitem 8.4 do Relatório CAD e Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020);
- R\$ 32,60 milhões referentes a outras despesas realizadas sem prévio empenho da Administração Indireta (subitem 8.4 do Relatório CAD e Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020).

Sobre o caso em tela, este Tribunal vem alertando o Exmo. Sr. Prefeito reiteradamente sobre a gravidade das irregularidades cometidas.

Nas Contas de 2017, este Tribunal proferiu alerta específico para a necessidade de atender o art. 60 da Lei 4320/64 e executar despesas devidamente autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, assim dispondo:

Alerta 2.9 De que se abstenha da realização de despesas sem prévio empenho, vedadas pelo art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como daquelas que não sejam suportadas pelo orçamento.

⁴³ <https://www.tce.rj.gov.br/estudos-socioeconomicos1>

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Nas Contas de 2018, esta Corte reiterou o alerta sobre a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária e acrescentou a necessidade de se adotar medidas estruturantes junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis.

Alerta 1 – 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).

Apesar dos vários alertas e ressalvas proferidos por este Tribunal, o montante de despesas sem a devida execução orçamentária só aumentou, o que evidencia a falta de promoção de medidas estruturantes e sistêmicas efetivas pelo comando do Poder Executivo para coibir tal prática danosa às finanças municipais.

Sobre o assunto, cabe ainda ressaltar a falta de efetividade do sistema de controle interno das unidades administrativas na prevenção, detecção e apuração das ilegalidades reiteradamente cometidas. Apesar da materialidade e impacto dos atos irregulares para o MRJ, não foram tomadas as ações de controle adequadas e compatíveis com o tamanho do problema identificado e alertado por esta Corte de Contas.

Instada a se manifestar, a CGM informou, através do Ofício nº 814/2020 de 15/06/2020 (P032), que não cabe à Controladoria a apuração de responsabilidade de agentes públicos, não atuando, portanto, diretamente no caso da ocorrência de eventuais ilegalidades no processamento destas despesas, uma vez que tais responsabilizações seriam afetas a outros órgãos. Adicionalmente, a Jurisdicionada informou que a competência para apuração da responsabilidade de

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

gestores públicos é da Subsecretaria de Serviços Compartilhados, integrante da Secretaria Municipal da Casa Civil – CVL, e que a responsabilidade primária é do órgão e entidade municipal cujo gestor tenha incorrido em despesa sem execução orçamentária.

Cabe ressaltar que, apesar da solicitação de esclarecimento remetida por este Relator (P027), não foram informadas as responsabilidades já imputadas aos gestores durante o processo de reconhecimento de dívidas referentes às despesas realizadas sem prévio empenho.

Em face de todo o exposto, fica evidente que a falta de medidas estruturantes e sistêmicas contribuiu decisivamente para a ocorrência recorrente das irregularidades, mesmo sendo alertado reiteradamente por este Tribunal desde 2017.

10.3 Resultado Orçamentário não fidedigno

O Balanço Orçamentário revela que o Município arrecadou o montante de R\$ 28,752 bilhões e realizou despesas no valor de R\$ 30,002 bilhões, gerando um deficit orçamentário de R\$ 1,249 bilhão.

De acordo com o art. 35 da Lei 4320/64 e as regras estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Balanço Orçamentário deve evidenciar como receitas realizadas aquelas que foram efetivamente arrecadadas e, como despesas realizadas, aquelas que passaram pelo estágio do empenho.

No entanto, a CAD (subitem 6.2 do seu Relatório) informou que o valor de R\$ 390,46 milhões (referentes ao sequestro de recursos para fins de pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços) não transitou pela execução orçamentária no exercício, não observando o estágio de empenho da despesa, preconizado no artigo 58 da Lei 4.320/64, e ocasionando a realização de despesas sem prévio empenho, que é vedado pelo artigo 60 da citada Lei.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A CAD também destacou que, conforme apontado no subitem 8.11.1 do seu Relatório, o Município não empenhou os precatórios cujos vencimentos se deram em 31/12/2019 (R\$ 126,40 milhões), descumprindo assim o disposto no art. 100 da CF.

A Controladoria Geral do Município, através do Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020, informou que o saldo das despesas realizadas em 2019 que não foram registradas na execução orçamentária e compõem as obrigações financeiras do Balanço Patrimonial é de R\$ 75.674.267,13, sendo R\$ 43.069.819,00 da Administração Direta e R\$ 32.604.448,13 da Administração indireta.

De forma consolidada, **a CAD identificou despesas incorridas sem o devido processo orçamentário na ordem de R\$ 1,81 bilhão** (considerada a apuração do RAG n.º 002/2019 e os precatórios não quitados).

Ademais, a Especializada ressaltou que **a existência de despesas sem a devida execução orçamentária, ainda que não afete a apuração do resultado orçamentário nos termos dispostos nos normativos da STN, acaba por prejudicar a leitura desta importante demonstração como uma das formas de aferição da gestão fiscal levada a cabo pelo Município, uma vez que não está evidenciada a totalidade das despesas efetivamente incorridas pelo ente no período.** Para justificar sua tese, apresenta o seguinte exemplo:

No exercício de 2018, por exemplo, o confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas executadas (não consideradas as provenientes de superávit financeiro de exercícios anteriores) resultou em um superávit orçamentário de R\$ 160,22 milhões. No entanto, no mesmo exercício o Município incorreu em despesas sem execução orçamentária no montante de R\$ 494,17 milhões (conforme apurado às fls. 763 do processo n.º 40/000.574/2019 – Contas de Governo/2018), superior, portanto, ao superávit evidenciado em seu Balanço Orçamentário.

Sobre o tema, instada a se manifestar, a CGM informou, através do Ofício nº 774/2020 de 03/06/2020 (P048 a 051) e do Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020 (P032), que as obrigações sem cobertura orçamentária ou que tiveram empenho cancelado não afetaram o resultado orçamentário do exercício de

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

2019, pois esse se restringe à execução do orçamento.

Em que pese os argumentos prestados pela Jurisdicionada, destaca-se que, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica. A omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico seja falsa ou enganosa, não sendo útil para os usuários⁴⁴. Portanto, a informação contábil não tem utilidade quando não representa fidedignamente os fenômenos econômicos.

Importante frisar que as demonstrações contábeis, incluindo as respectivas notas explicativas, têm papel relevante no processo de prestação de contas, responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão, conforme as regras editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade sobre a estrutura conceitual para elaboração e divulgação da informação contábil de Entidades do Setor Público⁴⁵.

Destarte, o resultado orçamentário informado ao não contemplar despesas que, obrigatoriamente, deveriam ser empenhadas, como os precatórios (R\$ 126,40 milhões), as despesas com serviços de saúde (R\$ 390,46

⁴⁴ Norma Brasileira De Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016
Representação fidedigna

3.10 Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

(...)

3.12 A omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico ou outro qualquer seja falsa ou enganosa, não sendo útil para os usuários dos RCPGs...

⁴⁵ Norma Brasileira De Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016

1.4 Os RCPGs são os componentes centrais da transparência da informação contábil dos governos e de outras entidades do setor público, aprimorando-a e favorecendo-a.

(...)

2.1 Os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários dos RCPGs para a prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

(...)

2.31 Os RCPGs têm papel significativo em fornecer a informação necessária para dar suporte ao cumprimento da obrigação do governo ou de outra entidade do setor público em prestar contas, assim como o de fornecer informação útil para a tomada de decisão...

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

milhões) e as despesas sem empenho da administração direta (R\$43,07 milhões) e indireta (R\$32,60 milhões), comprometeu a sua utilidade por não representar com fidedignidade os fenômenos econômicos.

Em face do exposto, o Balanço Orçamentário apresentado, apesar de contemplar despesas efetivamente empenhadas, não reflete, com fidedignidade, a essência econômica das transações. Por conseguinte, o resultado orçamentário, apesar de apurado conforme as regras da Lei 4320/64, não pode ser considerado como informação útil para avaliação da gestão, tendo em vista a materialidade das despesas realizadas sem prévio empenho.

Portanto, considerando que o Balanço Orçamentário é peça integrante dos instrumentos de transparência previsto no art. 48 da LRF, é impositivo que seja incluída em nota explicativa, referente ao Balanço Orçamentário Consolidado, o total das despesas realizadas sem execução orçamentária relativas ao exercício, de forma a atender às regras estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, principalmente a NBC TSP – Estrutura Conceitual, a dar fidedignidade aos dados e a não prejudicar os diversos usuários da informação contábil. Ressalta-se que tal evidenciação não exime os responsáveis pelas irregularidades cometidas, em especial, pela prática rotineira de realizar despesas sem prévio empenho (art. 60 da Lei 4320/64).

10.4 Resultados Fiscais não fidedignos

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional⁴⁶, as Metas Fiscais “*representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.*”

⁴⁶ Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 56

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

O cumprimento das metas fiscais de resultado primário e nominal possui caráter impositivo, só sendo dispensado o seu implemento em caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, conforme disposto no art. 65 da LRF.

No exercício de 2019, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, publicado no Diário Oficial de 30 de janeiro de 2020, o resultado primário foi de R\$ 1,499 bilhão, frente à meta de R\$ 535 milhões, e o resultado nominal foi de R\$ 462 milhões, face à meta de R\$ 439 milhões negativos.

Não obstante, cabe destacar que os valores dos resultados primário e nominal foram substancialmente alterados para R\$ 1,022 bilhão e R\$ 16,895 milhões respectivamente, conforme informação extraída da Prestação de Contas do Prefeito, publicada no Diário Oficial de 15 de abril de 2020.

A STN⁴⁷ explica que o resultado primário, por meio da metodologia “acima da linha” (usada na apuração dos resultados supramencionados), representa a diferença entre as receitas primárias totais realizadas e as despesas primárias totais pagas. O resultado positivo corresponde a um superavit de fluxo de caixa primário e o negativo, a um deficit de fluxo de caixa primário. O cálculo do resultado primário é feito considerando-se as despesas que efetivamente saíram do caixa do governo.

No entanto, conforme informado pela CAD, foram realizadas despesas sem passar pela execução orçamentária no montante de R\$ 1,81 bilhão, que conseqüentemente não passaram pelos estágios do empenho, liquidação e pagamento e não integraram o montante das despesas primárias utilizadas no cálculo do resultado primário.

Instada a se manifestar, a CGM informou, através do Ofício nº 774/2020 de 03/06/2020 e do Ofício CGM nº 814 de 15/06/2020, que as obrigações sem cobertura orçamentária ou que tiveram empenho cancelado não

⁴⁷ Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 234

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

afetaram as metas fiscais do exercício de 2019 relativas ao resultado primário e nominal, tendo em vista que o primeiro trata de receitas primárias orçamentárias realizadas e despesas primárias pagas conforme consta no Manual de Demonstrativos Fiscais.

Sobre os argumentos apresentados pela Jurisdicionada, é importante ressaltar que todos os entes devem observar as regras de execução orçamentária estabelecidas na Lei nº 4320/64, que determina que o processamento da despesa orçamentária contemple obrigatoriamente as seguintes etapas: empenho, liquidação e pagamento (arts. 58 a 65). Logo, a STN, ao fixar as regras para apuração do resultado primário e nominal, através do Manual de Demonstrativos Fiscais, não desobriga o cumprimento do padrão de execução da despesa fixado pela referida norma geral. Portanto, atender o referido Manual sem observar as regras gerais do Direito Financeiro possibilita a ocorrência de distorções relevantes nas informações e nos resultados apurados.

No caso em tela, a realização de despesas incorridas sem execução orçamentária produziu o seguinte impacto no cálculo dos resultados fiscais:

- **Resultado Primário calculado pelo método acima da linha é obtido pela diferença entre as receitas primárias totais realizadas e as despesas primárias totais pagas. Consequentemente, uma despesa incorrida e não paga não entrará no cálculo do resultado primário, produzindo assim superavits fictícios;**
- **Resultado Nominal calculado pelo método acima da linha é obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Consequentemente, o resultado nominal é influenciado pela apuração do resultado primário, que foi calculado sem considerar as despesas incorridas que não passaram pela execução orçamentária, produzindo assim um superavit fictício.**

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Como exemplo do efeito das distorções provocadas pela não execução orçamentária das despesas nas metas fiscais, pode ser citado o valor sequestrado das contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45, para fins do pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços⁴⁸. Tal operação, apesar de provocar um desembolso financeiro, não foi deduzida para fins de apuração das metas fiscais pelo simples fato do seu não empenhamento.

Portanto, a prática de realizar despesas sem a devida execução orçamentária acabou distorcendo os resultados fiscais, além de impossibilitar a aplicação da regra estabelecida pelo artigo 9º da LRF, que prevê a obrigatoriedade de limitar empenho e movimentação financeira em caso de risco de não cumprimento das metas fiscais.

Ademais, as despesas incorridas só serão computadas no cálculo das metas fiscais quando forem empenhadas, liquidadas e pagas. Nesse sentido, a Administração que realizou a despesa irregular acaba apresentando resultados fiscais majorados no exercício, já que a despesa só será computada no ano da sua regularização, que poderá acontecer, inclusive, em outro mandato.

Em face do exposto, os resultados fiscais informados, apesar de atenderem às normas da STN, não refletem com fidedignidade a realidade fiscal do MRJ.

10.5 Previsão de receita superestimada no último bimestre provocando desequilíbrio nas Contas Públicas

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional⁴⁹, a *projeção das receitas é fundamental na determinação das despesas, pois é a base para a fixação destas na Lei Orçamentária Anual, na execução do orçamento e para a determinação das necessidades de financiamento do Governo.*

⁴⁸ Conforme mencionado no subitem 4.3.2, fls. 342, do Livro de Prestação de Contas de Governo

⁴⁹ Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 66

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

As regras para a projeção da receita estão fixadas no art. 12 da LRF e no Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela STN. De acordo com o referido dispositivo legal, as previsões de receita deverão observar as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Já o art. 13 da LRF determina que as receitas previstas deverão ser desdobradas pelo Poder Executivo em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

No exercício em exame, a receita prevista foi desdobrada pelo Poder Executivo em metas bimestrais de arrecadação através da Deliberação CPFGEF N.º 679/2019. Comparando a receita arrecadada no último bimestre/2019 com a meta projetada para o período, foi verificado que a insuficiência de arrecadação, somente no 6º bimestre/2019, atingiu o patamar de R\$ 1,964 bilhão, ou seja, superior, inclusive, à insuficiência total anual que somou R\$ 1,879 bilhão.

Instada a se manifestar, a SMF, através do Ofício SMF nº 421/2020 (P088), se limitou a explicar o processo de definição da estimativa da receita e apontar as diferenças entre o valor previsto e o arrecadado, sem pontuar de forma discriminada o fato sazonal ou atípico que provocou a diferença apontada. Em relação à discrepância entre os valores previstos e os efetivamente arrecadados no 6º bimestre (R\$ 1,965 bilhão), o único fato atípico apresentado (gerador de receita extraordinária) foi a não concretização de R\$ 650 milhões previstos com a securitização da dívida ativa para o mês de dezembro.

Portanto, o Poder Executivo, pelo terceiro ano consecutivo, voltou a utilizar o artifício fiscal de superestimar a receita do último bimestre, impossibilitando a detecção de implementos de contingenciamentos orçamentários durante a execução da despesa, mesmo sendo orientado por este

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Tribunal, nas Contas de 2018, através da Recomendação nº 09.

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);

Importante ressaltar que a correta projeção das metas bimestrais de arrecadação é fundamental para verificação das necessidades de correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Além disso, proporciona a aplicação da regra prevista no art. 9º da LRF, que impõe a realização de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado, ao final de um bimestre, o risco de não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

Em relação ao tema, este Tribunal já tinha proferido a seguinte ressalva nas Contas de 2017:

Ressalva 1.1 O descumprimento do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a limitação de empenho, na forma dos critérios definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, será entendido por esta Corte, doravante, como uma ilegalidade grave, a ponto de provocar a rejeição das Contas do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista gerar desajuste fiscal perigoso, não autorizado pelo Legislativo; e

Ressalta-se que deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei, é considerado infração administrativa conforme previsto no art. 5º, inc. III, da Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/00)⁵⁰.

⁵⁰ Lei 10.028/00 Art. 5o Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(..)

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

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

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

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Em face do exposto, conclui-se que o artifício fiscal de superestimar a receita do último bimestre, utilizada pelo terceiro ano consecutivo, apesar dos alertas desta Corte de Contas, contribuiu decisivamente para o incremento do deficit orçamentário e a insuficiência financeira apurados no exercício, desequilibrando ainda mais as contas municipais e impedindo a implementação da regra corretiva prevista no art. 9º da LRF.

10.6 Descumprimento do Limite com Despesa de Pessoal

Conforme decisão proferida por este Tribunal no processo 40/000.123/2020, que versa sobre o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício de 2019, a despesa total com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2019 correspondeu a 54,32% da receita corrente líquida, ultrapassando assim o limite de 54% estabelecido na alínea b) do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Desde 2017, este Tribunal vem alertando o Poder Executivo sobre o crescimento dos gastos com pessoal, inclusive sobre o atingimento do limite prudencial ocorrido no exercício de 2018.

Alerta 4 – 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).

Conforme previsto no art. 23 da LRF, o MRJ tem um prazo de dois quadrimestres para eliminar o percentual excedente, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. No entanto, o referido prazo para reenquadramento encontra-se provisoriamente suspenso em face do reconhecimento da calamidade pública no Município do Rio de Janeiro pelo Decreto Legislativo nº 05/2020.

Ressalta-se que o limite foi estourado em um período não impactado pela pandemia do coronavírus, portanto, mesmo que a arrecadação retorne ao patamar de 2019, haverá a necessidade de medidas estruturantes



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

visando reduzir os gastos com pessoal.

Sobre o tema, foi proferido por este Tribunal, no processo 40/000.123/2020, que versa sobre o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício de 2019, o seguinte alerta:

ALERTAR que o reconhecimento da calamidade pública não dispensa o Poder Executivo do cumprimento do limite com despesa de pessoal, apenas suspende a contagem do prazo de reenquadramento previsto no art. 23 da LRF;

Instada a se manifestar, a Subsecretaria de Recursos Compartilhados – CVL/SUBSC, através do Ofício CVL/GAB nº 494/2020, de 19/11/2020, informou que desde o atingimento do limite prudencial em maio/2017 diversas medidas foram estabelecidas com vistas à redução do total de despesa com pessoal. Para isso, além das vedações impostas pelo art. 22 da LRF, foi editado o Decreto Rio nº 43.311 de 21/06/2017, estabelecendo a vedação de cessões de pessoal que acarretasse aumento de despesa e que os tetos de encargos especiais discricionários de cada órgão seriam congelados com o valor constante na folha de pagamento referente ao mês de maio/2017.

Em que pese os argumentos apresentados, as medidas tomadas não foram eficazes tendo em vista que o limite de gasto com despesa de pessoal só aumentou (de 54,32% no terceiro quadrimestre de 2019 para 54,85% no segundo quadrimestre de 2020) mesmo ocorrendo aumento na receita corrente líquida entre os períodos (de R\$ 22,62 bilhões para R\$ 23,17 bilhões).

Destarte, é prudente que o Poder Executivo promova, já no presente exercício, as medidas estruturantes possíveis visando equacionar a despesa de pessoal à projeção da receita corrente líquida para 2021, período que não estará abrangido pelo benefício previsto no art. 65 da LRF. **A inércia ou retardamento de ações estruturantes para readequar a despesa de pessoal ao limite estabelecido poderá dificultar, ou até mesmo inviabilizar, o cumprimento da referida regra fiscal no prazo determinado no artigo 23 da LRF.**

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Importante ressaltar que a extrapolação do limite legal com despesa de pessoal representa um forte indicador de desequilíbrio fiscal e poderá condenar o MRJ a restrições extremamente danosas à economia carioca, que ficará proibida de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantia conforme previsto no § 3º do art. 23 da LRF.

Por fim, ressalta-se que deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo é considerado infração administrativa conforme previsto no art. 5º, inc. IV, da Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/00)⁵¹.

10.7 Inédita Insuficiência financeira propiciando risco de colapso financeiro de longo prazo nas Contas Municipais

De acordo com dados apurados nas respectivas contas de governo, a insuficiência financeira no período de 2017 a 2019 apresenta a seguinte evolução:

INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	
Ano	Valores
2017	R\$2,33 bilhões
2018	R\$3,24 bilhões
2019	R\$4,24 bilhões*

*Valor apurado pela CAD em Auditoria

Ressalta-se que, entre os exercícios de 2017 e 2019, houve um aumento de 82% na insuficiência financeira do MRJ, **atingindo no exercício em exame o montante de R\$ 4,24 bilhões para satisfazer obrigações**

⁵¹ Lei 10.028/00 Art. 5o Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(..)

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

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

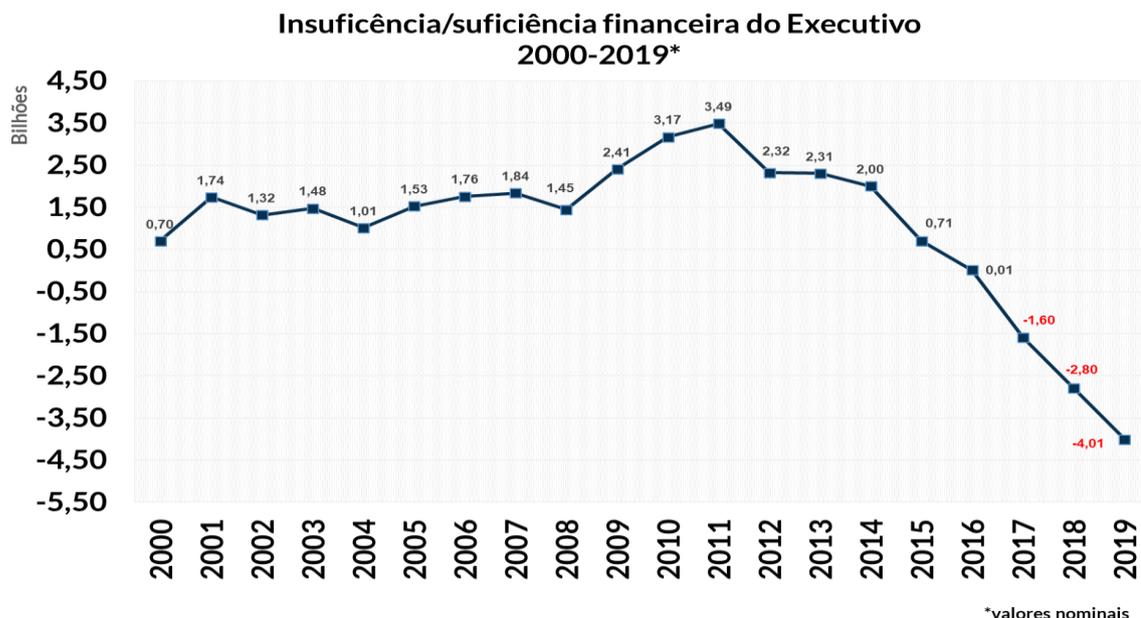
§ 2o A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

já assumidas com fornecedores e prestadores de serviços. Adverte-se que não se trata de obrigações com vencimento no presente exercício, tais como parcelas de operações de crédito, mas sim de valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamados pelos seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial.

A magnitude do referido desprovimento nas contas públicas fica mais perceptível quando comparado a outros dados orçamentários do exercício. O montante de insuficiência é equivalente, por exemplo, a 1/3 da receita tributária arrecadada, ou 21 vezes o valor da receita com operação de crédito, ou 4,70 folhas de pagamento do Poder Executivo⁵² ou 5 vezes o valor gasto com investimento.

Importante salientar que desde a promulgação da lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, o Município do Rio de Janeiro nunca havia apresentado insuficiência financeira ao final do exercício. Na atual gestão, todos os anos apresentaram esse tipo de distorção conforme evidenciado no gráfico a seguir:



⁵² Despesa de Pessoal do Poder Executivo anual R\$11,756 bilhões /13 = R\$904,34 milhões (despesa de pessoal mensal). Insuficiência Financeira R\$4,24 bilhões / despesa mensal R\$904,34 = 4,70



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Com tal cenário financeiro, a possibilidade de atraso de pagamentos se torna mais provável, proporcionando uma insegurança a todos os credores (fornecedores e servidores) que dependem do fluxo de caixa do Tesouro Municipal.

Além da insegurança para os credores, o elevado desequilíbrio financeiro contribui para o encarecimento dos insumos e do custo de financiamentos, tornando a cidade menos atrativa para os investidores internos e externos devido ao aumento do risco fiscal, dificultando o crescimento da atividade econômica da Cidade.

Desde 2017 este Tribunal vem alertando e ressaltando as Contas de Governo em face da insuficiência financeira apresentada:

Contas de Governo 2017 - Alerta 2.1 Com base no art. 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre a possibilidade de colapso financeiro do Município nos próximos anos, caso não sejam tomadas medidas imediatas de ajustes, tendo em vista a possível insuficiência de disponibilidades financeiras da ordem de R\$ 2,3 bilhões, apresentada em 2017. Importante salientar que o déficit orçamentário do Município em 2017 alcançou o valor de R\$ 1,4 bilhão (realização de despesas superior à arrecadação), sendo fator decisivo para a grande insuficiência de disponibilidade no exercício de 2017. Além disso, a dívida de R\$ 734 milhões (dos quais, R\$ 457 milhões referentes apenas a despesas incorridas no ano de 2017), tratada no Processo nº 40/003.747/2017, que não está exposta no orçamento e não está evidenciada no passivo, influencia diretamente o déficit financeiro apresentado;

Contas de Governo 2018 - Ressalva 1 - Por existir insuficiência das disponibilidades financeiras para o cumprimento de suas obrigações no montante de R\$3,25 Bilhão

Alerta 1 – 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



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis (subitem 9.4).

Em relação ao tema, através do processo administrativo nº 40/100.358/2020, referente ao Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do Poder Executivo, foi decidido por este Tribunal o cumprimento da seguinte determinação:

DETERMINAR a apresentação de um plano de reequilíbrio financeiro contemplando, cronologicamente, as ações, fontes e receitas que serão implementadas até o final do mandato, com os respectivos montantes, visando cobrir a insuficiência financeira apontada pela CGM nas Contas de Governo referente ao exercício de 2019 de quase R\$ 4 bilhões, em atendimento ao art. 42 da LRF, ressaltando-se que o não cumprimento da presente determinação poderá impactar a análise das Contas de Governo referente aos exercícios geradores dos motivos do possível descumprimento do citado artigo.

Em resposta, a Secretaria Municipal de Fazenda informou, através do Ofício SMF nº 422 de 22/06/2020, que prestou os esclarecimentos sobre este tema por meio do Ofício SMF nº 389, de 04/06/2020. No supramencionado Ofício, a SMF pontuou as ações tomadas para controle das despesas, assim como as ações implementadas para aumento da arrecadação e redução da inadimplência esperada em razão da restrição da atividade econômica.

Sobre a causa do grave rombo financeiro, a Secretaria Municipal de Fazenda, através do Ofício SMF nº 421 de 22/06/2020, limitou-se a informar que o elevado aumento da insuficiência financeira explica-se pelos efeitos que deram origem às despesas sem execução orçamentária.

Importante ressaltar que a insuficiência financeira foi provocada por falta de adequado planejamento, inércia na implantação de ajustes fiscais e um conjunto de irregularidades sistemáticas ocorridas de forma contínua durante os exercícios financeiros de 2017 a 2019, como a prática nefasta de superestimar a receita do último bimestre e a realização de despesas sem cobertura orçamentária e financeira, mesmo com reiterados alertas deste Tribunal.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Em face de todo o exposto, considerando o elevado aumento da insuficiência financeira e a falta de medidas estruturantes pelo Chefe do Poder Executivo para equilibrar as finanças municipais, mesmo diante de sucessivos alertas e ressalvas proferidos por este Tribunal desde 2017, resta tipificada conduta contrária ao princípio da gestão fiscal responsável que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme previsto no §1º do art. 1º da LRF.

10.8 Transparência dos Demonstrativos Fiscais

Segundo informações disponibilizadas no portal do TCU, *a transparência pública, além de possuir um papel fundamental no combate à corrupção, viabiliza a contribuição tempestiva da sociedade e dos órgãos de controle, no fornecimento de elementos para que o Estado se torne cada vez mais eficiente e efetivo. Ademais, estimula o desenvolvimento de uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos e incentiva o esforço por melhores políticas e programas de governo*⁵³.

De acordo com o art. 48 da LRF, são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Durante a análise dos relatórios fiscais (RREO e RGF) referentes ao exercício de 2019, foi constatada a ausência de informações relevantes na divulgação dos respectivos demonstrativos publicados no DORIO de 30/01/2020 e disponibilizados em meio eletrônico, como a ausência de notas explicativas exigidas pela Secretaria do Tesouro Nacional⁵⁴, apresentação de justificativas, quando for o caso, para a limitação de empenho e frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal

⁵³ <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/accountability/>

⁵⁴ Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança (art. 53, §2º), além da indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites (art. 55, inc. II).

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, integrante do Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º quadrimestre de 2019⁵⁵ foi publicado em 30/01/2020 com o montante de insuficiência financeira de R\$ 2,2 bilhões e, posteriormente, substancialmente alterado na prestação de contas para R\$ 3,9 bilhões, que mesmo assim, diverge do valor apurado pela CAD, que totaliza R\$ 4,24 bilhões.

O mesmo demonstrativo foi publicado com um valor de obrigações financeiras no montante de R\$ 101,54 milhões e, posteriormente, consideravelmente alterado na prestação de contas para R\$ 1,67 bilhão, que mesmo assim diverge do valor apurado pela CAD, que totaliza R\$ 1,81 bilhão. Importante destacar que o referido demonstrativo, além de não apresentar os dados corretos, foi divulgado sem notas explicativas que evidenciassem com clareza a composição das demais obrigações financeiras.

O Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre de 2019, foi publicado em 30/01/2020 informando que o resultado primário foi de R\$ 1,499 bilhão, frente à meta de R\$ 535 milhões, e o resultado nominal foi de R\$ 462 milhões, face à meta de R\$ 439 milhões negativos.

Entretanto, os valores dos resultados primário e nominal foram substancialmente alterados para R\$ 1,022 bilhão e R\$ 16,895 milhões, respectivamente, conforme informação integrante da Prestação de Contas do Prefeito, publicada em 15 de abril de 2020. Importante destacar que o referido demonstrativo também foi divulgado sem notas explicativas contemplando informações relevantes conforme exigido pela STN. Ademais, os dados apurados pela CAD sobre o ajuste metodológico entre os métodos acima da linha e abaixo da linha referente ao cálculo do resultado nominal divergem dos dados contemplados

⁵⁵ Resolução CGM nº 1.603, de 29 de Janeiro de 2020

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

no demonstrativo integrante da prestação de contas.

Em face do exposto, é importante advertir sobre a necessidade de correção dos referidos demonstrativos de forma a representar fidedignamente a realidade fiscal do MRJ, atender às regras estabelecidas na LRF e contemplar as notas explicativas exigidas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, de forma a promover a devida transparência exigida no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

10.9 Escopo da Certificação das Contas pela CGM

Consta na presente prestação de contas o Certificado de Auditoria nº 16/2020, na modalidade COM RESSALVAS, emitido pela Controladoria Geral do MRJ. No entanto, é importante salientar que, de acordo com informações contempladas no próprio documento, a certificação das contas pela CGM é baseada em exame de informações contábeis, exclusivamente visando a observância dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Poder Executivo.

Conforme determinado no art. 40, inc. III, da Lei Orgânica deste Tribunal, o relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, deverá consignar qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas. Destarte, a limitação do escopo supramencionada não encontra respaldo no texto legal referido e restringe substancialmente o poder fiscalizatório previsto no art. 70 da CF, além de possibilitar a ocorrência sistemática de irregularidades sem a devida ciência a esta Corte de Contas.

Ressalta-se que a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro tem o dever legal de apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional, inclusive dando ciência ao Tribunal de Contas do Município ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária. De acordo com sua norma de criação (Lei nº 2.068/93)⁵⁶,

⁵⁶ Lei nº 2.068/93 - Art. 2º - Fica criada na estrutura básica do Poder Executivo a Controladoria-Geral do Município, subordinada diretamente ao Prefeito, com a finalidade de:

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

a competência do órgão central do controle interno é bem mais ampla do que exercer o controle contábil, cabendo inclusive o dever de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração municipal e da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

10.10 Desequilíbrio Orçamentário, Financeiro e Patrimonial

Conforme evidenciado no Subitem 8.2 (Avaliação do Desempenho Fiscal) deste Relatório, **a receita arrecadada e a receita corrente líquida tiveram aumentos constantes durante o período do mandato. Comparando os dados de 2017 com os de 2019, observa-se um incremento de R\$ 3,60 bilhões na receita arrecadada e R\$ 3,07 bilhões na RCL.** Mesmo assim, o MRJ acumulou no período um deficit orçamentário total de R\$ 2,84 bilhões.

A prática de empenhar despesas em valor superior à arrecadação (R\$ 2,84 bilhões), somada à prática de realizar despesa sem passar pela execução orçamentária (R\$ 1,81 bilhão), explica a insuficiência financeira de R\$ 4,24 bilhões apontada pela CAD.

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Município;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidade da administração municipal e da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle de operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

V - examinar as demonstrações contábeis, orçamentárias e financeiras, qualquer que seja o objetivo, inclusive as notas explicativas e relatórios, de órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional;

VI - examinar as prestações de contas dos agentes da administração direta, indireta e fundacional responsáveis por bens e valores pertencentes ou confiados à Fazenda Municipal;

(..)

XI - controlar os custos e preços dos serviços de qualquer natureza mantidos pela administração direta, indireta e fundacional;

XII - exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da administração direta, indireta e fundacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Município, sob pena de responsabilidade solidária.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Adverte-se que a prática de empenhar despesas em valor superior à efetiva arrecadação só foi possível devido à previsão superestimada da receita orçamentária, principalmente no último bimestre. A discrepância de projeções da receita verificada no período (2017 a 2019) totalizou o montante de R\$8,84 bilhões.

A situação patrimonial do MRJ evidencia um patrimônio líquido negativo de R\$ 21,71 bilhões. Comparando o valor de 2018 com o de 2019, verifica-se um incremento de 180% no passivo a descoberto, passando de R\$ 7,76 bilhões para R\$ 21,71 bilhões, proveniente de um resultado patrimonial negativo (deficit patrimonial) de R\$ 13,95 bilhões.

As dívidas com fornecedores e o endividamento total do Município (dívidas de curto e longo prazos) somam R\$ 3,63 bilhões e R\$ 70,41 bilhões. Comparando os dados de 2017 com os de 2019, observa-se um incremento de R\$ 1,44 bilhão nas dívidas com fornecedores e R\$ 17,62 bilhões no endividamento total.

Os índices de liquidez corrente e imediata de 2019 foram 0,92% e 0,15% respectivamente, representando o pior cenário verificado no período do mandato.

Adicionalmente, ressalta-se que, conforme evidenciado no Subitem 8.1 deste Relatório, **baseado em informações divulgadas pelo Tesouro Nacional sobre a situação fiscal referente ao exercício de 2019, foi constatado que o MRJ é a 2ª Capital mais endividada do país, a 1ª Capital com maior risco de insolvência, a 1ª Capital com maior comprometimento da sua receita corrente líquida com despesa bruta de pessoal, a 1ª Capital em comprometimento da RCL para pagamento de juros e amortizações de dívidas, a 1ª Capital com maior rigidez financeira (pouca flexibilidade fiscal), a 1ª Capital em falta de caixa para bancar suas despesas mensais, a 1ª Capital em transferência de despesa do exercício para o seguinte, mesmo sendo a 2ª capital em autonomia fiscal, com 64,40% de sua receita total advinda de arrecadação própria.**



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Destarte, **o conjunto de dados orçamentários, financeiros e patrimoniais revela o agravamento das finanças municipais, mesmo com o incremento de R\$ 3,60 bilhões na receita arrecadada, contrariando assim o princípio da responsabilidade na gestão fiscal fixado no § 1º do art. 1º da LRF, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.**

10.11 Regime de Competência e Implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais

Desde 2017, este Tribunal vem ressaltando as Contas de Governo em decorrência do não cumprimento do Regime de Competência em sua integralidade.

Contas 2017 Ressalva 1.2 O não cumprimento do regime de competência pelo 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 transparência e da publicidade (arts. 5º, XXXIII, e 37, caput, da Constituição Federal; art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

Contas 2018 Ressalva 2 - Pelo não cumprimento do regime de competência pelo 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, CF 88) da transparência (LRF) e do Regime de Competência (LRF), deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

No Parecer Prévio de 2018 este Tribunal emitiu a determinação D21, determinando que a CGM cumpra o Regime de Competência exigido pelo art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

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).

Em resposta, a CGM informou que o regime de competência foi aplicado. No entanto, a CAD concluiu que o atendimento pleno da referida determinação depende de análise futura (Item 11 do Relatório CAD).

No mesmo Parecer Prévio, este Tribunal emitiu o alerta (A3) quanto ao não atendimento dos prazos para implementação dos procedimentos contábeis patrimoniais: “13 – Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência”; “3 - Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber, bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas”; “ 11 – Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex: 13º salário e férias)” estabelecidos na Portaria STN 548/2015.

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).

Na presente Prestação de Contas, item 2, fls. 77, é informado que os procedimentos contábeis patrimoniais foram implementados. No entanto, a CAD constatou, em auditoria realizada em março de 2020, que a provisão de férias dos empregados não está sendo registrada mensalmente na Contabilidade pelo regime de competência, mas apenas no fim do exercício. Em relação aos demais procedimentos patrimoniais, a CAD informou que irá realizar auditorias para constatar sua efetiva implantação.

Em face do exposto, conclui-se que não há evidências suficientes para afirmar que o Poder Executivo atende plenamente ao Regime de Competência previsto no art. 50 da LRF. Ademais é importante destacar que a apresentação do resultado patrimonial e do balanço patrimonial, sem o atendimento

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

pleno da referida regra, pode induzir este Tribunal, o Poder Legislativo e os demais usuários da informação à tomada de decisões equivocadas sobre as contas municipais.

10.12 Deficit Financeiro e Atuarial Previdenciário

Como já exposto nas Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores, a situação do FUNPREVI é de desequilíbrio financeiro. O Fundo vem registrando sucessivos deficits orçamentários, resultando no consumo integral das disponibilidades financeiras do Fundo, que se esgotaram a partir do exercício de 2015. A CAD ressalta que, 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), tendo perdido por completo a capacidade de acumular recursos para pagamento de benefícios futuros.

A Avaliação Atuarial de 31/12/2019 apresentou um resultado deficitário de R\$ 34,66 bilhões, correspondendo a um acréscimo de R\$ 3,84 bilhões (12,43%) ao deficit atuarial apurado em 31/12/2018. Já a insuficiência financeira e o deficit orçamentário do exercício foram de R\$ 463 milhões e de R\$ 665 milhões, respectivamente.

A Especializada ressaltou que o deficit atuarial registrado no encerramento deste exercício já é de 48% das Provisões Matemáticas do Plano, o que significa que o Fundo, sem os aportes do Tesouro Municipal, não teria recursos para honrar quase a metade de seus compromissos com os atuais servidores. Além disto, a situação deverá se agravar ainda mais nos próximos anos, com o número de assistidos superando o de ativos e, portanto, com a tendência de que as despesas com o pagamento de benefícios cresçam em termos percentuais maiores do que das receitas de contribuições.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Destarte, a CAD advertiu que não vem sendo observada a legislação vigente, que prevê a necessidade de existência do equilíbrio financeiro e atuarial, mesmo diante de Determinações/Recomendações referentes à revisão do Plano de Custeio aprovado pela Lei n.º 5.300/2011, emitidas por este Tribunal nos Pareceres Prévios das Contas de Governo nos últimos exercícios. Adicionalmente, foi ressaltado que a postergação na tomada de decisão para proposição de medidas para o reequilíbrio do Fundo tornará as possíveis soluções cada vez mais duras para os diretamente envolvidos (Tesouro Municipal, Servidores e Assistidos - aposentados e pensionistas), uma vez que, quanto maior o número de assistidos, maior a maturidade do plano de benefícios e, conseqüentemente, maiores serão as previsões de desembolso financeiro do plano.

Em face do exposto, considerando o agravamento da situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial quanto financeira, torna-se inestendível a adoção de medidas estruturantes e sustentáveis visando a retomada do equilíbrio financeiro de curto e longo prazo do Fundo, promovendo as devidas alterações na legislação municipal que visem à adequação aos ditames da Reforma da Previdência (EC n.º 103/2019).

10.13 Dívidas com o BNDES

Conforme dados apurados pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento (Subitem 8.5 do Relatório CAD) em auditoria realizada no último mês de março, o MRJ efetuou pagamentos ao BNDES relacionados à dívida pública em 2019 no montante de R\$ 938,75 milhões, sendo R\$ 559,44 milhões relativos a amortizações, R\$ 353,39 milhões de juros e R\$ 25,92 milhões de encargos de mora por descumprimento dos prazos de pagamento.

A Especializada ressaltou que o descumprimento dos prazos de pagamento das parcelas devidas ao BNDES ocorreu por determinação do Excelentíssimo Sr. Prefeito à SMF, por meio do Ofício GP n.º 206 de 16/09/2019 (peça 015), ordenando a suspensão de quaisquer pagamentos de serviço da dívida pública em favor do BNDES. Em conseqüência, nos meses de novembro e dezembro de 2019, foram efetuados

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

arrestos nas contas do Município, uma vez que o BNDES fez cumprir as cláusulas de garantia contratual, gerando um desembolso adicional na ordem de R\$ 25,92 milhões aos cofres do Município em 2019.

A CAD ressaltou que foi feita a confrontação entre os valores das parcelas devidas ao BNDES e o saldo disponível na conta corrente n.º295198-3, da agência 2234, do Banco do Brasil⁵⁷, constatando que **o tesouro municipal possuía, naquelas datas, disponibilidade financeira para honrar as parcelas decorrentes dos contratos de financiamento firmados junto ao BNDES, o que evitaria o dispêndio do montante de R\$ 24,98 milhões**, referente à penalidade moratória decorrente do descumprimento contratual.

Por meio do Ofício SMF n.º 422/2020 (P089), a Secretaria de Fazenda confirmou que havia dotação orçamentária para cobertura da despesa. Quanto ao seu não pagamento, informou que os esclarecimentos serão prestados através do processo n.º 04/000.431/2020.

Em recente decisão, o Plenário desta Corte de Contas, em Sessão Virtual de 13/11/2020, converteu o processo de Auditoria Financeira de Conformidade⁵⁸ em Tomada de Contas Especial, com citação do Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro para que apresentasse suas alegações de defesa referentes aos encargos moratórios incidentes sobre as parcelas de financiamento junto ao BNDES pagas com descumprimento do prazo contratual, por conta de determinação expressa de sua lavra, emanada através do Ofício n.º 206, de 16/09/2019.

Ainda, foi determinado à SMF que fossem cumpridas as cláusulas contratuais que impõe a atualização do saldo devedor das operações de crédito, tendo em vista a ausência de apropriação mensal dos encargos pro rata, e que fosse procedida a criação de desdobramento de elemento de despesa para o registro orçamentário específico de mora por atraso no pagamento de parcelas de operações de crédito, tendo em vista a execução orçamentária de tais despesas na

⁵⁷ Conta corrente que centralizou, durante o exercício de 2019, todos os pagamentos relacionados à amortização e encargos da dívida de responsabilidade do Município, através da fonte de recursos não vinculados.

⁵⁸ Processo TCMRJ n.º 40/100592/2020

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

natureza de despesa 32902201 - Outros Encargos, sem especificação de que se trata de juros de mora.

Em face do exposto, conclui-se que o descumprimento do prazo contratual de financiamento com o BNDES ordenado pelo Sr. Prefeito ocasionou ato danoso ao erário municipal no montante de R\$ 24,98 milhões.

10.14 Precatórios Judiciais não Pagos

Em relação aos precatórios judiciais, a CAD informou que os valores não pagos corresponderam a R\$ 126,40 milhões, sendo R\$ 32,83 milhões referentes à pessoal e R\$ 93,57 milhões, a outras despesas. A Especializada ressaltou que, conforme apurado em auditoria realizada no último mês de março, não foi cumprido o prazo previsto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal no que diz respeito ao pagamento dos precatórios extraídos pelo TJ/RJ e pelo TRT/RJ.

Ademais, a CAD frisou que o prazo constitucional não cumprido (31/12/2019) findou-se bem antes dos efeitos da pandemia sobre as finanças municipais. Cabe ainda ressaltar que tal descumprimento também foi observado nos dois exercícios anteriores, o 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.

Adicionalmente a CAD advertiu que *“o descumprimento do prazo constatado no exercício de 2019, além de repetir inadequação à norma constitucional já observada nos dois anos anteriores e não atendimento a determinação expressa desta Corte constante do último Parecer Prévio, se mostrou, do ponto de vista da gestão orçamentária e fiscal do Município, com um aspecto mais danoso, uma vez que, ao contrário do observado em 2017 e 2018, tais valores, devidos e com características óbvias de liquidez e certeza (uma vez que tratam-se de execução de sentenças judiciais transitadas em julgado) não foram sequer empenhados, e conseqüentemente, não constam como inscritos em restos a pagar,*

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

ainda que estejam corretamente evidenciados no Passivo Circulante da administração direta.”

Através do Ofício PG/GAB nº 110 de 15/06/2020 (P102 e P103), a PGM limitou-se a informar que o prazo para pagamento dos precatórios foi suspenso pelo TJRJ enquanto durar a pandemia internacional do coronavírus, sem explicar o motivo do não empenhamento e pagamento no exercício de 2019, conforme determinado pelo § 5º do art. 100 da CF.

Adicionalmente, através do Ofício SMF nº 422/2020 (P089), a SMF informou que a LOA 2019 continha as dotações específicas necessárias ao empenhamento das despesas com os precatórios judiciais, porém não explicou o motivo da não realização dos empenhamentos. Acrescentou, através do Ofício PG/GAB nº 183, de 22/10/2020, que o não atendimento ao prazo constitucional para pagamento dos precatórios se justificou “a partir do desafio fiscal imposto à Prefeitura do RJ no exercício, da gestão financeira realizada pelo Poder Executivo, da frustração de receitas e da compreensão jurídica de que tal evento conduz falha justificável na execução orçamentária, no plano do inadimplemento da obrigação.”

Em face do exposto, conclui-se que não foi cumprido o prazo previsto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal que obriga a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte. Ressalta-se que o referido descumprimento provocará um maior custo ao erário municipal em decorrência de juros de mora que são adicionados a partir do primeiro dia de atraso. Por fim, adverte-se que também fica caracterizado descumprimento de determinação (D8) proferida por este Tribunal.

Contas 2018 - 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).

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

10.15 Dívida Consolidada

Conforme estabelecido no art. 29 da LRF, a dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

A STN explica que, além da dívida mobiliária e contratual, integram a Dívida Consolidada os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos.

A STN acrescenta que se equipara à operação de crédito, segundo previsão da LRF, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação. Dessa forma, se o prazo de amortização previsto no contrato dessas operações equiparadas for superior a 12 meses, elas serão incluídas no cômputo da Dívida Consolidada, bem como as operações de crédito vedadas relacionadas no artigo 37 da LRF quando forem realizadas.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

- I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7o do art. 150 da Constituição;
- II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
- IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Conforme apurado pela CAD, a Dívida Consolidada Líquida (dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

aplicações financeiras e os demais haveres financeiros) representou percentual de 66,97% da RCL, ficando abaixo do limite de 120% estabelecido no inciso II do art. 3.º da Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal). Entretanto, é importante ressaltar que o referido demonstrativo evidencia uma insuficiência de caixa de R\$ R\$ 819,42 milhões para cobrir os restos a pagar processados (despesas já liquidadas e, portanto, com o direito do credor já reconhecido).

De acordo com a Especializada, a dívida consolidada atingiu o montante de R\$ 15,27 bilhões em 2019, representando um decréscimo de 4,08% em relação ao exercício anterior, que corresponde a R\$ 648,93 milhões em valores nominais. Entretanto, destaca-se que o valor pode estar subavaliado, tendo em vista que, conforme apurado pela CAD, o montante total dos precatórios não pagos atingiu R\$ 126,40 milhões, enquanto o demonstrativo só computou o valor de R\$ 89,51 milhões.

Por fim, ressalta-se que não está contemplado no cálculo da dívida consolidada o montante das despesas incorridas sem execução orçamentária. No entanto, por se tratar de obrigações financeiras sem prazo definido para pagamento, é imprescindível que seja feita uma análise detalhada desses passivos para verificar o seu enquadramento como dívida consolidada conforme disposto no art. 29 c/c o art. 37 da LRF.

10.16 Dívida Ativa e Renúncia de Receita

De acordo com os subitens 7.5 e 7.6 do Relatório CAD, no exercício de 2019, foi arrecadado o montante de R\$ 756 milhões, que representa 1,45% do estoque da dívida ativa total de R\$ 52 bilhões. A arrecadação judicial superou a amigável, tendo representado, em 2019, 59,57% do montante arrecadado.

Em auditoria realizada no último mês de março, a CAD constatou a existência de créditos inscritos em Dívida Ativa com IPTU, relacionados a imóveis de titularidade do próprio Município no montante de R\$ 82,50 milhões, evidenciando a superavaliação do Ativo do MRJ. A Especializada alertou que a correta estrutura cadastral do MRJ possui papel fundamental na identificação das transações intragovernamentais relacionadas ao IPTU, razão pela qual esta Corte

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

emitiu a Recomendação n.º 4 no Parecer Prévio referente ao exercício de 2018. Entretanto, foi constatado em auditorias que não houve avanço na alteração de cadastro do IPTU.

Com relação aos cancelamentos, a CAD ressaltou que, nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, esta Corte recomendou que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adotasse medidas visando maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que sejam minimizados os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais.

A CAD constatou que, no exercício de 2019, o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 261,59 milhões. Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2019, representa um montante de R\$ 2,09 bilhões, dos quais R\$ 1,11 bilhão está com exigibilidade suspensa.

Importante destacar que o alto volume de valores cancelados em função do vencimento dos prazos prescricionais se dá num cenário de menor efetividade de ação da PGM na cobrança desses créditos durante a atual gestão. Segundo dados da CGM evidenciados no quadro apresentado no item 2.3 do presente relatório, a arrecadação da dívida ativa em 2015 e 2016 foi respectivamente de R\$ 948 e de R\$ 957 milhões. Já em 2017, 2018 e 2019, passou para valores significativamente mais baixos de R\$ 714, R\$ 639 e R\$ 756 milhões.

Por meio do Ofício PG/GAB 115/2020 (P109 a 111), em resposta ao pedido de esclarecimentos sobre o elevado montante de prescrição dos créditos inscritos em dívida ativa, a PGM pontuou que 56% da carteira de dívida ativa do Município do Rio de Janeiro (28% das CDAs) tem idade superior a 10 anos, impactando diretamente no reconhecimento da prescrição pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, informou que dois grandes motivos explicam o valor das prescrições constatado pela CAD: a falta de citação válida e a prescrição intercorrente.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A PGM também informou que tem trabalhado no aperfeiçoamento da classificação dos créditos que estão sendo cancelados para que conste o motivo da decisão judicial que gerou o cancelamento e não simplesmente “decisão judicial”, além de enumerar as medidas que estão sendo tomadas para evitar a ocorrência de prescrição anterior ao ajuizamento ou ao longo da execução (intercorrente).

Sobre a temática das receitas, a CAD informou que o total das receitas renunciadas atingiu o montante de R\$ 1,72 bilhão no período em análise, que corresponde a 13,38% da arrecadação das receitas tributárias, no valor de R\$ 12,80 bilhões.

A respeito deste tema, a Especializada verificou que o Município concluiu o plano de ação recomendado por esta Corte de Contas, apresentando propostas, metodologias e instrumentos para avaliação das renúncias e seu retorno socioeconômico. No entanto, as jurisdicionadas envolvidas interpretaram que os resultados do Grupo de Trabalho só compreenderiam as futuras renúncias a serem criadas, as quais seriam submetidas às novas regras propostas pelo Grupo de Trabalho. Assim, as renúncias já concedidas e atualmente em vigor ainda carecem de estudos sobre seus impactos socioeconômicos e de elementos que ratifiquem sua manutenção ou não.

Por fim, a CAD ressaltou a importância para a Administração Pública da existência de elementos para a verificação da conveniência da manutenção dos benefícios em vigor, sua efetividade e nível de publicidade, para que a sociedade conheça os efeitos sociais da renúncia, e que o gestor público tenha informações suficientes para decisão de continuidade ou interrupção de benefícios, de acordo com sua efetividade socioeconômica.

Em face do exposto, somado à necessidade de mitigar os efeitos do deficit financeiro do MRJ, é imperativo o aprimoramento da gestão da dívida ativa e de renúncias fiscais de forma a maximizar a arrecadação e evitar a ocorrência de perdas por prescrição de créditos tributários ou concessão de benefícios tributários sem efetividade socioeconômica.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

10.17 Sequestro de recursos de contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45.

A CAD informou que, no final do exercício de 2019, em decorrência da ordem judicial emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho no processo 0102392-05.2019.5.01.0000, foi realizado o sequestro de recursos de algumas contas bancárias do Município do Rio de Janeiro no valor de R\$ 390.464.584,45, para fins do pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços, conforme mencionado no subitem 4.3.2, fls. 342 do Livro de Prestação de Contas de Governo.

Em auditoria realizada pela Especializada desta Corte de Contas, em março de 2020, foi constatado que o valor de R\$ 390,46 milhões não transitou pela execução orçamentária no exercício de 2019, não observando o estágio de empenho da despesa, preconizado no artigo 58 da Lei 4.320/64, ocasionando a realização de despesas sem prévio empenho, que é vedada pelo artigo 60 da citada Lei. Adicionalmente, a auditoria constatou que *“R\$ 38,13 milhões de parte dos R\$ 390,46 milhões foram sequestrados de contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de seus recursos vinculados em Lei, não sendo previsto na Lei de criação desses fundos a utilização de recursos para o pagamento de prestadores de serviços da Secretaria Municipal de Saúde”*.

Através do Ofício SMF nº 422/2020 (P089), a SMF limitou-se a informar que a responsabilidade pela regularização das despesas ocorridas por decisão judicial é do ordenador de despesa da área respectiva, no caso, a Secretaria Municipal de Saúde.

Por meio do Ofício S/SUBG nº 304 de 26 de junho de 2020 (P105), a SMS informou que estão sendo providenciadas as devidas regularizações contábeis e financeiras de todos os fundos municipais que foram afetados pelo sequestro determinado pela Justiça Trabalhista e que, dos valores sequestrado por decisão do TRT-RJ, cerca de R\$ 40 milhões foram restituídos aos cofres públicos. No entanto, não foram apresentadas evidências que comprovem a regularização dos referidos valores.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Em face do exposto, fica evidente a necessidade de regularização da execução orçamentária dos referidos valores. Importante advertir que caso o referido desembolso de recursos para pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços fosse devidamente executado orçamentariamente, provocaria o seguinte impacto nos resultados orçamentário e fiscal:

- Resultado Orçamentário: de R\$ 1,249 bilhão negativo para R\$ 1,639 bilhão negativo;
- Resultado Primário: de R\$ 1,022 bilhão para R\$ 632 milhões;
- Resultado Nominal: de R\$ 16,895 milhões para R\$ 374 milhões negativos.

Importante ressaltar que o sequestro de valores de tamanha monta se deu por resoluta falta de confiança do prestador de serviço em receber sem a intervenção do Poder Judiciário para a quitação dos valores devidos aos profissionais de saúde, evidenciando a má gestão na prestação de serviço essencial à população, além da desorganização orçamentária e financeira consequente.

10.18 Pronunciamento da Procuradoria Especial

Por fim, coadunando com todas as considerações aqui apresentadas por este Relator segue *ipsis litteris* os fundamentos apresentados pela Procuradoria Especial deste Tribunal, em profícuo Parecer da lavra do Exmo. Sr. Procurador-Chefe Dr. Carlos Henrique Amorim Costa (P040), cujo teor consistente, claro, direto e sucinto, passo a transcrever:

Restou delimitada aqui uma conjuntura de desequilíbrio financeiro e orçamentário que se repete desde o exercício de 2017: há déficit orçamentário reiterado; há insuficiência financeira crescente de enorme monta, intensificada pelo não pagamento de precatórios vencidos e de parcelas devidas ao BNDES; há distorção nos valores projetados para as metas bimestrais de arrecadação, acarretando inefetivo controle da execução da

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

despesa; há a extrapolação do limite prudencial de despesas com pessoal, e do limite máximo de despesas com pessoal pelo Poder Executivo, afora a sistemática realização de despesas sem a devida execução orçamentária, que reflète em diferentes pontos das Contas do Município.

Tal cenário é vedado pelo Princípio do Equilíbrio, que se aplica à fase de planejamento, na elaboração do orçamento público, e também na execução do orçamento aprovado. A norma se corporifica por meio de diversos dispositivos legais e supralegais, dentre eles o art. 167, II da Carta Magna, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Cumpra aqui observar que o equilíbrio não se subsume à máxima de que receita e despesa devem ser equivalentes, e que o resultado sempre deve ser positivo. O equilíbrio formal encontra-se superado, e o que ponderamos aqui é a proporção das obrigações em relação à arrecadação do Município.

Nessa toada, a gravidade do desequilíbrio sob exame se evidencia pelo fato de a insuficiência financeira no exercício de 2019 (R\$ 4,24 bilhões) corresponder a aproximadamente 15% da receita arrecadada pelo Município no mesmo exercício (R\$ 28,7 bilhões).

Uma fatia muito grande, e que na verdade é bem maior, se considerarmos que temos uma divisão na lei orçamentária entre orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos nas empresas estatais, e que as receitas vinculadas não poderiam ser utilizadas para compor as dívidas que não atendem ao objeto de sua vinculação, consoante previsão do art. 8º, parágrafo único³⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Ademais, a insuficiência do exercício anterior concorre com as despesas orçamentárias fixadas para o atual exercício, conforme art. 103 da Lei nº 4.320/64, ou seja, a possibilidade de controlar essa insuficiência que caminha numa grande ascendente é ínfima.

Recordamos que na exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal consta como objetivo a construção de compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável³⁶.

Conforme lições de Francisco Glauber Lima Mota, um dos indicadores a ser utilizado na avaliação da gestão, e que pode ser calculado com esquete no Balanço Financeiro, é o que resulta do percentual de despesas efetivadas que estão pendentes de pagamento: total da inscrição de restos a pagar dividido pelo total da despesa orçamentária. O autor expõe 37: “não há um número definido, mas pode ser aceitável um índice que revele um percentual em torno de 5%”. (Grifo nosso)

Procedendo ao cálculo do indicador com esteio tão somente nas informações incluídas no Balanço Financeiro Consolidado que consta da Prestação de Contas (fls. 74 e 75 da P003), chegamos a 10,98%, ou seja, o indicador ultrapassa o dobro do percentual considerado aceitável, o que mais uma vez denota a gravidade do cenário, que poderia ser pior se as despesas não reconhecidas pelo Município tivessem sido empenhadas e inscritas em restos a pagar.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Assim como a insuficiência financeira, o déficit orçamentário conflita com o espírito da LRF e dissente do teor da Lei de Diretrizes Orçamentárias no que pertine ao equilíbrio preconcebido na forma do art. 4º, I, a³⁸, da LRF. Reflete inobservância da Lei Orçamentária Anual ou uma LOA que não traduz a realidade e demonstra a inocorrência de um efetivo acompanhamento da execução orçamentária, o que contraria o teor dos arts. 9º, §§ 1º a 4º³⁹ da LRF, bem como os arts. 48, alínea b⁴⁰, 75⁴¹, 76⁴² e 77⁴³ da Lei nº 4.320/64.

A distorção na projeção das metas⁴⁴ bimestrais em muito colabora para o déficit na execução orçamentária. Causa ligeira estranheza o fato de o último bimestre de 2019 ter apresentado insuficiência na arrecadação no total de R\$ 1,954 bilhão, superior à insuficiência anual. Para que isso ocorra, a grosso modo, as metas estabelecidas para os primeiros cinco bimestres teriam que ser menores (apesar de a substancial arrecadação de IPTU ocorrer logo no início do ano), e, em contrapartida, a meta estabelecida para o último bimestre bem maior.

Consoante quadro que consta da fl. 174 da P020, com exceção da meta estabelecida para o primeiro bimestre, na cifra de R\$ 5,8 bilhões, as metas bimestrais para o 2º, 3º, 4º e 5º bimestres giraram em torno de R\$ 4,3 bilhões. Já a meta fixada para o 6º bimestre foi de aproximadamente R\$ 7,3 bilhões.

Coincidentemente, a discrepância entre a meta para o 6º bimestre e a efetiva arrecadação se repetiu em 2017, 2018 e 2019. Note que uma consequência dessa projeção distorcida é o transcurso de cinco bimestres em que a possibilidade de ter que aplicar o contingenciamento de despesas previsto no art 9º da LRF fica reduzida, o que gera descompasso entre as

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

receitas arrecadadas e as despesas efetuadas.

Assinalamos que a limitação de empenho tem caráter obrigatório, e, consoante já apontado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator em seu pedido de esclarecimentos, P027, fl. 09, deixar de expedir ato determinando-a nos casos e condições estabelecidos em lei, configura a infração administrativa prevista no art. 5º, III⁴⁵ da Lei nº 10.028/2000 - Lei de Crimes Fiscais.

Outrossim, a seriedade da conjuntura cinge-se não só à existência do desequilíbrio, mas remonta aos fatos que o ensejaram, que, por sua vez, também constituem ilegalidades. Todo o quadro é agravado pela realização de despesas sem a devida execução orçamentária.

O demonstrativo Sintético da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, integrante da Prestação de Contas (P003, fl. 16, nota de rodapé nº 7), evidencia a existência de obrigações financeiras no montante de R\$ 1,67 bilhão, decorrente de depósitos e consignações sem o valor correspondente nas contas de ativos, e obrigações incorridas que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado. Dentre estas obrigações, a CAD aponta, às fls. 181 e 182, R\$ 1,58 bilhão em despesas incorridas que não transitaram pela execução orçamentária e não foram inscritas em restos a pagar.

São contratações que não possuem lastro na Lei Orçamentária Anual (a par de muitas vezes serem realizadas sem prévia licitação em virtude de supostas situações emergenciais decorrentes da falta de planejamento, e sem a formalização anterior à efetiva contratação). A prática é reiterada, apesar dos alertas emitidos em 2017 e em 2018, nos seguintes termos, respectivamente:

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

“Alerta 2.9 De que se abstenha da realização de despesas sem prévio empenho, vedadas pelo art. 60 da Lei Federal 4.320/64, bem como daquelas que não sejam suportadas pelo orçamento.”

“Alerta 1 – 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).”

Há, portanto, incompatibilidade com o teor das normas contidas no art. 167, I e II, e 48, II⁴⁶, da CRFB; nos arts. 15 e 16 da LRF, e nos arts. 35, II, e 60 da Lei nº 4.320/64, dentre outros possíveis, que demandariam maior tempo para a análise pormenorizada de cada uma das despesas sem execução orçamentária. Especificamente no que atine à competência para autorizar despesas, há ainda a ofensa à Separação dos Poderes, fruto do art. 2^o⁴⁷ da Lei Maior, e cláusula pétrea por força do art. 60, §4^o, II⁴⁸, da CRFB.

Sobre o art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/64, Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior⁴⁹ expõem que consideram despesas legalmente empenhadas aquelas que são ordenadas por agente legalmente investido na autoridade de empenhar; que tenham sido previamente empenhadas; que tenham sido previamente autorizadas no orçamento ou em

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

créditos adicionais especiais e extraordinários; e que obedeceram ao processo de licitação ou tenham sido dispensadas ou inexigidas desta obrigação.

Veja não se trata de descumprimento formal de norma sem qualquer relevância, mas de uma prática que obscurece a contabilidade pública. O balanço orçamentário, em consequência do disposto no art. 35 da Lei nº 4.320/64, deve evidenciar como despesas realizadas somente aquelas que passaram pelo estágio do empenho, assim, ao examinar somente este demonstrativo, não é possível verificar o exato resultado orçamentário.

A inexistência de empenho acarreta a não evidenciação de uma obrigação a pagar, que produziria uma redução no patrimônio líquido representada pela despesa orçamentária, e, por força do art. 3650 da Lei nº 4.320/64, o empenho é condição para inscrição em restos a pagar. Ou seja, o não empenhamento produz efeitos em cascata que tornam a contabilidade do Município nebulosa.

Como bem esclarecem as ressalvas apostas nos pareceres prévios emitidos em 2017 e 2018 por esta Corte de Contas, as demonstrações contábeis apresentadas não refletem de forma fidedigna a realidade das contas do Município, pois diversos passivos não foram e não são contabilizados no momento em que ocorrem, o que afronta os Princípios da Transparência e da Publicidade (arts. 5º, XXXIII, e 37, caput, da Constituição Federal; e art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal) deixando a sociedade carioca alijada da realidade fiscal da Cidade do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, dos resultados fiscais e orçamentário apresentados não é possível garantir a saúde das contas do Município. A Controladoria Geral do Município, em resposta (P030, fl. 08) ao pedido de esclarecimentos empreendido pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator acerca das

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Metas Fiscais, aduz que as “obrigações sem cobertura orçamentária ou que tiveram empenho cancelado, no montante de R\$ 1,57 bilhão não afetaram as metas fiscais do exercício de 2019, relativas aos resultados primário e nominal, tendo em vista que o primeiro trata de receitas primárias orçamentárias realizadas e despesas primárias orçamentárias pagas, incluindo restos a pagar” (grifo nosso). O mesmo argumento é ventilado nas respostas às indagações concernentes ao impacto de tais despesas no resultado orçamentário.

Ora, como as despesas que não transitaram pelo orçamento poderiam afetar um resultado que considera somente despesas que transitaram pelo orçamento? As despesas sem a devida execução orçamentária acabam por não integrar o montante das despesas para fins de cálculo de tais resultados.

Paralelamente, temos a importância de R\$ 126,40 milhões de precatórios vencidos, não pagos, e não inscritos em restos a pagar, em flagrante descumprimento do art. 100, §5º da Constituição Federal, quadro de inadequação que também se apresentou nos dois exercícios anteriores, e que inclusive foi objeto de determinação no parecer prévio deste Tribunal concernente ao exercício de 2018.

Houve também inobservância dos prazos de pagamento das parcelas devidas ao BNDES. Frisamos que a suspensão dos pagamentos de serviço da dívida pública em favor do BNDES ocorreu por determinação do Exmo. Sr. Prefeito à SMF, por meio do Ofício GP nº 206 de 16/09/2019, conforme apurado pela CAD em auditoria realizada em março do presente ano. Citada suspensão resultou em dispêndio para o Município no valor de R\$ 24,98 milhões, a título de penalidade moratória decorrente do inadimplemento contratual.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Ainda que desconsideremos os índices, a opção pelo não pagamento de precatórios, descumprindo uma obrigação de ordem constitucional, e pela suspensão dos pagamentos ao BNDES, gerando penalidade de grande monta, sinaliza que a capacidade de pagamento do Município está em xeque.

Para além do desequilíbrio, as informações prestadas não atendem aos anseios gerais de transparência. Por sua nebulosidade, inviabilizam ao cidadão a compreensão da atual conjuntura das finanças do Município: são informações desencontradas, resultado equilibrado em balanço orçamentário, quando, em verdade, há déficit; insuficiência financeira subdimensionada; inúmeras despesas não consideradas nos cálculos por não terem transitado orçamentariamente.

Se qualquer cidadão decide checar as contas municipais, e, por desconhecimento técnico, apenas verifica os resultados que constam dos demonstrativos, ele observa números bem diferentes dos apurados pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, e a origem, em grande parte, está nas despesas que não transitaram pelo orçamento.

Ao contrário do que possa parecer na resposta ofertada ao pedido de esclarecimentos do Exmo. Sr. Conselheiro Relator (P030, item 3, pergunta 1), a questão não é se as informações foram evidenciadas nos moldes do Manual de Demonstrativos do Tesouro Nacional. O Manual prevê diversas situações e as correspondentes formas de evidenciação, inclusive das que partem de quadros que originariamente contrariam dispositivos legais, pois todas as situações devem ser evidenciadas. O que não quer dizer que o fato que originou a evidenciação seja legal.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

É o caso da despesa sem execução orçamentária, que depende de termo de reconhecimento de dívida para integrar a dívida consolidada, e também das operações de crédito vedadas pelo art. 37 da LRF. Nas duas situações os fatos infringem a legislação de regência, e, segundo o item 04.02.02.01 do Manual, “equipara-se a operação de crédito, segundo previsão da LRF, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação. Dessa forma, se o prazo de amortização previsto no contrato dessas operações equiparadas for superior a 12 meses, elas serão incluídas no cômputo da DC, bem como as operações de crédito vedadas relacionadas no artigo 37 da LRF quando forem realizadas”.

Observem que a grande questão é que o trâmite orçamentário da despesa não pode ficar ao alvedrio do responsável, por meio da manipulação no tempo do registro da dívida (ainda que sem elemento subjetivo específico). A hipótese opõe-se às normas de responsabilidade na gestão fiscal e ao Princípio Contábil da Oportunidade, que zela por informação tempestiva e íntegra.

Todo o quadro fático se opõe à própria essência da Lei de Responsabilidade Fiscal, exposta por meio do seu art. 1º, §1º:

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



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Assim, as condutas aqui descritas não só ensejam a rejeição das contas, como caracterizam, em tese, o crime de responsabilidade previsto no art. 1º, V do Decreto-Lei nº 201/67, que dispõe: “Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal (sic), sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (...) V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

Por indispensável, sublinhamos que todas as irregularidades aqui arroladas constituem infrações às boas práticas e às normas atinentes às finanças públicas. O emprego de indicadores de gestão tem por propósito revelar não só a infringência às normas, mas a gravidade e a potencialidade danosa das consequências geradas pelo cometimento das infrações, pois apesar de haver diferença no que tange à instituição que julga e ao caráter político do julgamento, tanto as contas de gestão como as contas de governo passam pelo crivo das normas que guardam as finanças públicas.

Diante do exposto, com fulcro no art. 29 da Lei Municipal nº 289/1981, combinado com o art. 188, III, da Deliberação TCMRJ nº 266/2019, opino:

(1) Pela emissão de parecer prévio pela rejeição das Contas de Governo concernentes ao Exercício de 2019, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Marcelo Crivella, em razão:

– Das ilegalidades atinentes às normas que regem as finanças públicas:

• A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo alcançou 54,32% da Receita Corrente Líquida apurada no período, não atendendo, assim, ao limite máximo de 54% disposto no art. 20, inciso III,

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

• Déficit na execução orçamentária de R\$ 1,25 bilhão, em afronta ao Princípio do Equilíbrio Orçamentário; aos arts. 1º, §1º, e 9º, §§1º ao 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ao art. 48 da Lei nº 4.320/64; e ao art. 167, inciso II, da Carta Magna;

• Insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 4,24 bilhões, em desacordo com o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

• Não pagamento dos precatórios extraídos até 1º de julho de 2018 no exercício de 2019, cujos valores constavam no orçamento, descumprindo o preceituado no art. 100, §§ 5º e 6º da Constituição Federal, e o art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

• Realização de despesas sem a devida execução orçamentária, violando os arts. 2º, 48, II, 60, §4º, III, e 167, I e II, da Constituição Federal; os arts. 35, II, e 60 da Lei nº 4.320/64; o art. 114 do RGCAF; os arts. 15 e 16, §1º, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e o Princípio da Transparência Orçamentária;

• Incongruência entre os valores apresentados na Prestação de Contas e os calculados pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, em conflito com o Princípio da Transparência Orçamentária e com o Princípio Contábil da Oportunidade;

• Ausência de nota explicativa acerca da discrepância nos resultados nominais apurados pelos métodos “acima da linha” e “abaixo da linha” como propõe o Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional, em dissonância com o Princípio da Transparência Orçamentária;



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

• *Aplicação dos recursos vinculados do FUNDEB em ações que não são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, em ofensa ao prescrito no art. 21, caput, da Lei Federal n.º 11.494/2007 combinado com o art. 70, caput e I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996; e no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

• *Distorção e não cumprimento de meta bimestral de arrecadação, em descompasso com o art. 13 combinado com os arts. 9º e 12, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal e 48, b da Lei 4.320/64.*

– *Das ilegalidades que evidenciam o desequilíbrio nas finanças do Município:*

• *Inobservância dos prazos contratuais para quitação de parcelas decorrentes de operações de crédito junto ao BNDES, decorrente da determinação contida no Ofício GP nº 206/2019, resultando no pagamento de penalidade moratória no montante de R\$ 24,98 milhões; e*

• *Despesa Líquida com Pessoal Consolidada do Município correspondente a 57,27% da Receita Corrente Líquida apurada no período, ultrapassando, portanto, o limite prudencial de 57%, estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

(2) *Pela incorporação das determinações, recomendações e alertas sugeridos pela CAD, que constam da peça P020, fls. 226-233, ressaltando a imprescindibilidade da confluência de esforços no sentido de acolher o proposto, uma vez que, conforme apurado pela Coordenadoria, (P020, fls. 197-221) das 23 determinações e 12 recomendações previstas no parecer prévio relativo ao exercício de 2018, apenas 7*

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

determinações e 1 recomendação foram integralmente atendidas, e 2 determinações tiveram partes de seus itens atendidas;

(3) Pela expedição de ofício ao Ministério Público, com fulcro no art. 60, inciso X⁵², do Regimento Interno desta Corte de Contas, para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis no âmbito de suas atribuições.

Importante ressaltar que, após o exame dos ofícios encaminhados pelo Poder Executivo (P131 e P132) e da instrução da CAD (P135), em novo parecer da lavra do Exmo. Sr. Procurador-Chefe Dr. Carlos Henrique Amorim Costa (P138), foi reiterado o parecer acima transcrito (P040) diante do não apontamento de razões ou fatos novos que desconfigurem as questões jurídicas já analisadas. Adicionalmente o novo parecer incorpora as modificações efetuadas pela Especializada (P135) concernentes aos alertas e às determinações.

Isto posto, **VOTO** pela aprovação do seguinte Projeto de Parecer Prévio, referente às Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro do exercício de 2019:

11 Projeto de Parecer Prévio

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, com base no art. 71 da Constituição Federal, no art. 124, § 3º da Constituição Estadual, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 04 de 1991, no art. 88, inciso I da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e no art. 29 da Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981, alterada pela Lei Complementar nº 82, de 16 de janeiro de 2007; e

Considerando que a análise realizada por este Tribunal subsidia, com elementos técnicos, o órgão de cúpula do Poder Legislativo para que este emita seu julgamento e, assim, atenda a sociedade em seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos;

Considerando que o Tribunal de Contas, ao apreciar as Contas de Governo, além de apurar a observância aos preceitos constitucionais e

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

legais pertinentes, dos planos e programas de governo, da apuração de níveis de endividamento, da aferição do atendimento às vinculações de gastos mínimos e máximos com saúde, educação, pessoal, entre outros, baseia-se em informações dos diversos produtos decorrentes de sua atuação, desde que estes, sob determinado aspecto, possam elucidar o comportamento das contas governamentais;

Considerando que a presente prestação de contas se refere à administração governamental realizada no exercício de 2019, portanto não impactada pelo cenário econômico recessivo provocado pela pandemia do “coronavírus”;

Considerando a magnitude do montante de despesas realizadas à margem dos procedimentos orçamentários (“R\$ 1,81 bilhão”), que supera as despesas totais realizadas por 87 dos 91 municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2018 (subitem 10.2);

Considerando que o montante elevado de despesas realizadas sem passar pela execução orçamentária e, portanto, não empenhadas, liquidadas e pagas, distorceu de forma relevante o cálculo dos resultados orçamentário, primário e nominal apresentados (subitens 10.2, 10.3 e 10.4);

Considerando que, apesar de vários alertas e ressalvas proferidos por este Tribunal, o montante de despesas sem a devida execução orçamentária só aumentou, o que evidencia, além do desprestígio às decisões desta Corte de Contas, a falta de promoção de medidas estruturantes e sistêmicas efetivas pelo comando do Poder Executivo para coibir tal prática danosa às finanças municipais (subitem 10.2);

Considerando que, ao realizar despesas sem passar pela execução orçamentária, além de afrontar o disposto no art. 60 da Lei nº 4320/64, podem ter ocorrido outras irregularidades durante as etapas de execução da despesa pública, como afronta aos princípios da Legalidade e do Equilíbrio Orçamentário, que exigem prévia autorização legislativa específica com dotação suficiente para a realização das despesas (art. 167, incisos I, II, IV e V, da CF), afronta aos princípios básicos das licitações e contratos (art. 37 da CF e Lei nº

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

8666/93), afronta aos princípios básicos da responsabilidade fiscal para a realização de despesa pública (arts. 16 a 17 da LRF) e sobrepreço ou até superfaturamento (em caso de pagamento já realizado) (subitem 10.2);

Considerando que o Balanço Orçamentário apresentado, apesar de atender às normas legais vigentes para sua elaboração, não reflete com fidedignidade a realidade das transações econômicas realizadas pelo MRJ, tendo em vista que as despesas sem execução orçamentária não estão contempladas na Demonstração Contábil e em suas notas explicativas, como os precatórios judiciais não empenhados (R\$ 126,40 milhões) e os valores sequestrados das contas municipais para pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços (R\$ 390.464.584,45), além de outras realizadas sem empenho da administração direta (R\$43,07 milhões) e indireta (R\$32,60 milhões) (subitem 10.3);

Considerando que o Resultado Primário é obtido pela diferença entre as receitas primárias totais realizadas e as despesas primárias totais pagas e que, portanto, não reflete as despesas incorridas e não pagas, produzindo assim superavit fictício (subitem 10.4);

Considerando que o Resultado Nominal é obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos) e que, conseqüentemente, não reflete as despesas incorridas e não pagas, produzindo assim um superavit fictício (subitem 10.4);

Considerando que o Poder Executivo voltou a utilizar o artifício fiscal de superestimar a receita do último bimestre, impossibilitando a detecção de implementos de contingenciamentos orçamentários e financeiros durante a execução das despesas, conforme estabelecido no art. 9º da LRF (subitem 10.5);

Considerando que a discrepância entre a receita prevista e a realizada no 6º bimestre, no montante de R\$ 1.954 bilhão, contribuiu decisivamente para o desequilíbrio das contas públicas, mesmo sendo orientado por este Tribunal, nas Contas de 2018 que as estimativas para previsão da receita

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

fossem realizadas de maneira a refletir com maior fidedignidade os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, em cumprimento ao art. 12 da LRF (subitem 10.5);

Considerando que o não pagamento de precatórios judiciais, no montante de R\$ 126,40 milhões, além de caracterizar descumprimento da determinação (D8) proferida por este Tribunal, provocará um maior custo ao erário municipal em decorrência de juros de mora que são adicionados a partir do primeiro dia de atraso (subitem 10.14);

Considerando que o não pagamento de precatórios constitui, além de descumprimento de decisão judicial, afronta o disposto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, que obriga a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte (subitem 10.14);

Considerando que a despesa total com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2019 correspondeu a 54,32% da receita corrente líquida, ultrapassando assim o limite de 54% estabelecido na alínea b) do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, mesmo sendo alertado por este Tribunal desde 2017 sobre o crescimento dos referidos gastos, inclusive sobre o atingimento do limite prudencial ocorrido no exercício de 2018 (subitem 10.6);

Considerando que a extrapolação do limite com despesa de pessoal representa um forte indicador de desequilíbrio fiscal e adiciona mais um obstáculo para a gestão das políticas públicas do MRJ (subitem 10.14);

Considerando que a inércia ou retardamento de ações estruturantes para readequar a despesa de pessoal ao limite estabelecido poderá dificultar ou, até mesmo, inviabilizar o cumprimento da referida regra fiscal no prazo determinado no artigo 23 da LRF, que se encontra provisoriamente suspenso em face do reconhecimento da calamidade pública no Município do Rio de Janeiro pelo Decreto Legislativo nº 05/2020 (subitem 10.6);

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Considerando que a não readequação ao limite legal com despesa de pessoal dentro do prazo legal condenará o MRJ às restrições extremamente danosas à economia carioca, dentre elas a proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantia conforme estabelecido pelo § 3º do art. 23 da LRF (subitem 10.6);

Considerando que a insuficiência financeira para satisfazer as obrigações já assumidas com fornecedores e prestadores de serviços atingiu o montante de R\$ 4,24 bilhões no exercício (quase 15% da receita arrecadada em 2019) (subitem 10.7);

Considerando que não se trata de obrigações com vencimento no presente exercício, tais como parcelas de operações de crédito, mas sim de valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamados pelos seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial (subitem 10.7);

Considerando a magnitude do referido desprovimento nas contas públicas, que é equivalente, por exemplo, a 1/3 da receita tributária arrecadada; ou 21 vezes o valor da receita com operação de crédito; ou 4,5 folhas de pagamento do Poder Executivo; ou 5 vezes o valor gasto com investimento (subitem 10.7);

Considerando que, com tal cenário financeiro, a possibilidade de atraso de pagamentos se torna mais provável, proporcionando uma insegurança a todos os credores (fornecedores e servidores) que dependem do fluxo de caixa do Tesouro Municipal (subitem 10.7);

Considerando que, além da insegurança para os credores, o elevado desequilíbrio financeiro pode contribuir para o encarecimento dos insumos e do custo de financiamentos, e torna a cidade menos atrativa para os investidores internos e externos devido ao aumento do risco fiscal, dificultando o crescimento da atividade econômica da Cidade (subitem 10.7);

Considerando que, desde 2017, este Tribunal vem alertando e ressaltando as Contas de Governo em face da insuficiência financeira apresentada nas contas municipais e, mesmo assim, houve um aumento de 82% no

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

deficit no período (subitem 10.7);

Considerando que o tesouro municipal possuía disponibilidade financeira para honrar as parcelas decorrentes dos contratos de financiamento firmados junto ao BNDES e que, mesmo assim, foi descumprido o prazo de pagamento por determinação do Excelentíssimo Sr. Prefeito (por meio do Ofício GP n.º 206 de 16/09/2019 (peça 015), gerando um desembolso adicional na ordem de R\$ 25,92 milhões aos cofres do Município em 2019, sendo R\$ 24,98 milhões referentes à penalidade moratória do descumprimento contratual, tipificando assim ato danoso aos cofres municipais (subitem 10.13);

Considerando que, no exercício de 2019, o montante de cancelamentos de créditos da dívida ativa em decorrência de prescrição totalizou R\$ 261,59 milhões, e que o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2019, representa um montante de R\$ 2,09 bilhões, dos quais R\$ 1,11 bilhão estão com exigibilidade suspensa, mesmo sendo orientado, nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, sobre a necessidade de adoção de medidas visando maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de minimizar os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais (subitem 10.16);

Considerando que, em relação à Previdência, a avaliação atuarial de 31/12/2019 apresentou um resultado deficitário de R\$ 34,66 bilhões, correspondendo a um acréscimo de R\$ 3,84 bilhões (12,43%) no deficit atuarial apurado em 31/12/2018 e que a insuficiência financeira e o deficit orçamentário do exercício foram de R\$ 463 milhões e R\$ 665 milhões respectivamente (subitem 10.12);

Considerando que o agravamento da situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial quanto financeira, decorre da não adoção de medidas estruturantes e sustentáveis mesmo diante de Determinações/Recomendações proferidas por este Tribunal visando à retomada do equilíbrio financeiro de curto e longo prazo do Fundo (subitem 10.12);

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Considerando que, com relação aos questionamentos sobre Precatórios judiciais não pagos e Dívidas com o BNDES, as informações apresentadas não elidem e nem justificam, respectivamente, a ilegalidade e o dano ao erário no montante de R\$ 24,98 milhões conforme conclusão da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento deste Tribunal (subitem 9.15);

Considerando que a ausência de justificativas plausíveis, mesmo após o decurso do prazo de 90 dias concedido pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro através do Decreto Legislativo n.º 1434 de 15 de julho de 2020, enseja a emissão de parecer prévio pela não aprovação da presente Prestação de Contas de Governo conforme conclusão da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento deste Tribunal (subitem 9.15);

Considerando o conjunto de ilegalidades tipificadas no Parecer da Procuradoria Especial deste Tribunal que concluiu pela emissão de parecer prévio pela não aprovação da presente Prestação de Contas de Governo (subitem 10.18);

Considerando que o conjunto de dados orçamentários, financeiros e patrimoniais revela o agravamento das finanças municipais, mesmo com o incremento de R\$ 3,60 bilhões na receita arrecadada e R\$ 3,07 bilhões na RCL ocorrido entre 2017 e 2019, contrariando assim o princípio da responsabilidade na gestão fiscal fixado no § 1º do art. 1º da LRF, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (subitem 10.10);

Considerando que o agravamento do cenário orçamentário, financeiro e patrimonial das contas do MRJ foi provocado por um conjunto de omissões do comando do Poder Executivo, como o não pagamento de precatórios e dívidas com o BNDES, não correção das estimativas de receita durante o exercício, não adequação das despesas ao fluxo de caixa, não realização de limitação de empenho e contingenciamentos necessários ao equilíbrio orçamentário e financeiro, não adoção de medidas estruturantes e sistêmicas efetivas para coibir a realização de despesas sem autorização legislativa e prévio

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

empenho mesmo sendo alertado por este Tribunal desde 2017 (item 10).

RESOLVE emitir Parecer Prévio **CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, atinentes ao exercício de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Marcelo Bezerra Crivella, com os seguintes alertas, determinações e recomendações:

ALERTAS

A1 – Risco de colapso nas finanças do MRJ caso não sejam tomadas as medidas estruturantes para reverter o cenário fiscal de desequilíbrio financeiro, orçamentário e patrimonial (Item 8);

A2 – Não obstante a suspensão do prazo de recondução em virtude do disposto no art. 65 da LRF, por conta do estado de calamidade pública declarado através do Decreto n.º 47.355/2020, que o Poder Executivo atente para o comprometimento de significativa parcela da RCL com as despesas de pessoal (subitem 2.6.1.1.1 do Relatório CAD);

A3 – De acordo com o disposto na Portaria STN n.º 377, de 08/07/2020, a partir do exercício de 2022, as despesas com mão de obra decorrentes de contratos 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 3.1);

A4 – Alertar para o impacto das mudanças no sistema de ensino promovidas pela Emenda Constitucional 108/2020, que torna permanente o Fundeb, modifica os critérios de distribuição dos recursos e aumenta dos atuais 10% para 23% a participação da União no Fundo, sendo que 2,5% deste montante serão distribuídos às redes públicas que melhorarem a gestão educacional e seus indicadores de atendimento escolar e aprendizagem, com redução das desigualdades. A referida emenda também altera os princípios do ensino, incluindo a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida e inclui os termos “a qualidade e a equidade” como metas a serem perseguidas pelos sistemas de ensino, atuando em regime de colaboração (subitem 3.2);

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

A5 – O cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, constatado nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, 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 10.4);

A6 – Alertar para o teor da decisão prolatada em 09/10/2019 por este Tribunal, nos autos do processo n.º 40/100.583/2018, determinando, a fim de cumprir os dispositivos da LRF, a adoção de providências para que a CDURP não seja enquadrada como Estatal Não Dependente enquanto persistir a integralização de Capital Social pelo Município do Rio de Janeiro para a cobertura de deficits financeiros decorrentes dos compromissos assumidos pela Entidade, ou persistir a transferência indireta de recursos (subitem 2.2.3);

A7 – Alertar que o MRJ deverá disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público, em atendimento ao art. 163-A da CFRB que foi introduzido pela Emenda Constitucional 108/2020 (subitem 3.2);

A8 – Alertar sobre o possível impacto na arrecadação provocado pelas alterações na distribuição da cota-parte do ICMS promovidas pela Emenda Constitucional 108/2020⁵⁹. De acordo com a nova regra, dos 25% da receita do ICMS pertencentes aos municípios, 65% (antes era 75%), no mínimo, serão distribuídos pelos estados, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços feitas em seus territórios e até 35% (antes era 25%), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada,

⁵⁹ Alterou o § único do art. 158 da CFRB.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (subitem 3.2);

A9 - Alertar que o MRJ terá o prazo de até 31/12/2020⁶⁰ para comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do cumprimento das medidas de que tratam as alíneas "a" e "b" do inciso I, art. 1º, da Portaria nº SEPRT 1.348, de 3 de dezembro de 2019 (adequação das alíquotas de contribuição devidas aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e transferência do RPPS para o ente federativo dos benefícios por incapacidade temporária, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão, permanecendo no regime próprio apenas aposentadorias e pensões em atendimento à Emenda Constitucional nº 103/2019, Lei nº 9.717/98 e Portaria MPS nº 204);

A10 - Alertar que a situação patrimonial do MRJ evidencia um patrimônio líquido negativo de R\$ 21,71 bilhões. Comparando o valor de 2018 com o de 2019, verifica-se um implemento de 180% no passivo a descoberto, passando de R\$ 7,76 bilhões para R\$ 21,71 bilhões, proveniente de um resultado patrimonial negativo (deficit patrimonial) de R\$ 13,95 bilhões;

A11 - Alertar que as dívidas com fornecedores e o endividamento total do Município somam R\$ 3,63 bilhões e R\$ 70,41 bilhões respectivamente. Comparando os dados de 2017 com os de 2019, observa-se um incremento de R\$ 1,44 bilhão nas dívidas com fornecedores e R\$ 17,62 bilhões no endividamento total;

A12 - Alertar que a poupança corrente (receita corrente – despesa corrente) acumulada no período (2017 a 2019) foi negativa em R\$ 505 milhões. Ressalta-se que, de acordo com a análise da capacidade de pagamento realizada em 2020 pelo Tesouro Nacional (CAPAG), o Município do Rio de Janeiro foi classificado com nota C e, portanto, sem rating para empréstimos com garantia da União. A STN destacou que, para a Cidade do Rio de Janeiro, a solução do problema de caixa não será suficiente, pois o indicador de poupança corrente aponta

⁶⁰ Prazo prorrogado pela PORTARIA Nº 21.233, DE 23 DE SETEMBRO DE 2020.

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

para um elevado comprometimento das suas receitas com despesas correntes;

A13 - Alertar que os índices de liquidez corrente e imediata de 2019 foram 0,92% e 0,15% respectivamente, representando o pior cenário verificado no período;

A14 - Alertar que, baseado em informações divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre a situação fiscal das capitais dos estados referente a 2019 (P008), foi constatado que o MRJ é **a 2ª Capital mais endividada do país, a 1ª Capital com maior risco de insolvência, a 1ª Capital com maior comprometimento da sua receita corrente líquida com despesa bruta de pessoal, a 1ª Capital em comprometimento da RCL para pagamento de juros e amortizações de dívidas, a 1ª Capital com maior rigidez financeira (pouca flexibilidade fiscal), a 1ª Capital em falta de caixa para bancar suas despesas mensais, a 1ª Capital em transferência de despesa do exercício para o seguinte, mesmo sendo a 2ª capital em autonomia fiscal, com 64,40% de sua receita total advinda de arrecadação própria.**

DETERMINAÇÕES:

D1 - Apresentar um plano de ação exequível com a discriminação quantitativa e qualitativa das medidas implementadas e a implementar visando eliminar a insuficiência financeira de R\$ 4,24 bilhões até o final do mandato, de forma a atender a regra fiscal estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 10.7);

D2 - Apresentar um plano de ação exequível com a discriminação quantitativa e qualitativa das medidas implementadas e a implementar visando eliminar o excesso de despesa de pessoal apurado no 3º quadrimestre de 2019, de forma a atender a regra fiscal estabelecida no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 10.6);

D3 - Apurar a responsabilidade dos agentes causadores das despesas realizadas sem passar pela execução orçamentária que contemplam o valor de R\$ 1,81 bilhão, com a identificação dos responsáveis, tipificação das irregularidades cometidas e o respectivo dano provocado (subitem 10.2);

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

D4 – Apresentar um plano de ação exequível com medidas estruturantes para extinguir a prática ilegal e danosa às finanças municipais de realizar despesas sem o devido processamento orçamentário, de forma a atender as regras de execução da despesa prevista na Lei nº 4320/64, Lei nº 8666/93, Lei Complementar nº 101/2000 e observar os princípios da Legalidade e do Equilíbrio Orçamentário (subitem 10.2);

D5 - Que a CGM faça constar, nas próximas prestações de contas, a listagem dos reconhecimentos de dívida referentes aos pagamentos já realizados (ou em fase de execução) de despesas que, à época, foram executadas sem o devido processamento orçamentário, com a identificação dos responsáveis, tipificação das irregularidades cometidas e o respectivo dano provocado (subitem 10.2);

D6 – 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, observando as normas técnicas e legais, os efeitos das alterações na legislação, a variação do índice de preços, o crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante conforme disposto no art. 12 da LRF (subitem 10.5);

D7 - Que a CGM faça constar, nas próximas prestações de contas, a metodologia de cálculo e premissas utilizadas para as projeções de receita bimestral e anual conforme disposto nos artigos 12 e 13 da LRF, com a justificativa para possíveis discrepâncias apresentadas entre a previsão e a efetiva arrecadação (subitem 10.5);

D8 – Reavaliar e aprimorar o sistema de planejamento orçamentário e financeiro de forma a evitar a ocorrência sistemática de insuficiência de caixa durante o exercício e possibilitar a correção tempestiva de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme disposto no §1º do art. 1º da LRF (subitens 10.5 e 10.7), promovendo, inclusive, ao longo do ano, os ajustes necessários na projeção da receita bimestral e anual;

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

D9 – Considerando o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus, que a CGM faça constar, separadamente, na próxima prestação de contas, a composição detalhada das receitas e despesas vinculadas à pandemia e seu impacto na apuração da regra fixada no art. 42 da LRF;

D10 - Que a CGM faça constar nas próximas prestações de contas, conforme determinado no art. 40, inc. III, da Lei Orgânica deste Tribunal, relatório e certificado de auditoria, que deverão consignar qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas (subitem 10.9);

D11 - Considerando a situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial quanto financeira, que seja enviada ao Poder Legislativo proposta de revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, observando os novos regramentos previstos na Portaria MPS n.º 464/2018 e sendo precedido pelas devidas alterações na Legislação Municipal visando a adequação aos ditames da Reforma da Previdência - EC n.º 103/2019 (subitem 10.12);

D12 - Que a CGM proceda aos registros mensais da provisão de férias a fim de que seja cumprido integralmente o regime de competência determinado no art. 50 da LRF (subitem 10.11).

D13 - Que a CGM faça constar nas próximas prestações de contas relatório detalhado das despesas realizadas sem prévio empenho, especificando a classificação econômica, com a respectiva identificação em primária ou não primária, para futura regularização orçamentária, de forma a possibilitar a verificação do seu impacto nos resultados orçamentário e fiscal (subitem 10.2);

D14 - Que os demonstrativos fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal sejam publicados contemplando as notas explicativas exigidas pela Secretaria do Tesouro Nacional e as informações determinadas pelo art. 53, §2º e art. 55, inc. II, da LRF (subitem 10.8);

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

D15 - Que as demonstrações contábeis e suas respectivas notas explicativas sejam elaboradas observando todas as características qualitativas estabelecidas pela Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP – Estrutura Conceitual), de forma a produzir informações úteis e fidedignas para fins de prestação de contas, responsabilização (accountability) e tomada de decisão (subitem 10.3);

D16 - Que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adote medidas visando maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que sejam minimizadas as perdas provenientes da prescrição de tais créditos (subitem 10.16);

D17 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda e a Procuradoria Geral do Município continuem envidando esforços no sentido de efetuar a cobrança dos repasses constitucionais devidos relativos ao ICMS, uma vez que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo o determinado no art. 158, III e IV, da Constituição Federal, mesmo sendo considerado inconstitucional pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal o critério de rateio estabelecido pela Lei Estadual n.º 2.664/1996, configurando lesão ao erário municipal. (Subitem 2.4.5.2 do Relatório CAD);

D18 - Que a CGM promova os ajustes necessários no cálculo da dívida consolidada líquida, visando evidenciar o correto valor dos precatórios não pagos, e avalie a possibilidade de enquadramento das despesas incorridas sem execução orçamentária no montante da dívida consolidada, por se tratar de obrigações financeiras sem prazo definido para pagamento, conforme disposto no art. 29 c/c o art. 37 da LRF (subitem 10.15);

D19 - Que a SMF recomponha o montante de R\$ 38,13 milhões às contas vinculadas a fundos que sofreram sequestro em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 010239205.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

D20 - Que a SMS proceda à execução orçamentária do valor de R\$ 390,46 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município, em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 0102392-05.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);

D21 - Não obstante eventuais desequilíbrios orçamentários e financeiros do Município, que seja cumprido o disposto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, no que se refere ao pagamento dos precatórios extraídos até 1º de julho do exercício anterior (subitem 10.14);

D22 - Que a CGM faça constar, nas próximas prestações de contas, a composição detalhada dos valores registrados a título de Créditos Tributários a Receber (Ativo Circulante) ao final de cada exercício, contemplando, por tributo, a competência dos créditos, o montante dos créditos parcelados, bem como informando se há relação dos mesmos com programas de parcelamento promovidos pelo Município;

D23 - Que a SMF efetue o repasse dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a SME, conforme disposto no art. 69, § 5º, da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

D24 - Que a CGM, a SMF e a SME criem, em conjunto, procedimentos de execução orçamentária necessários, a fim de que a 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 do Relatório CAD;

D25 - Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados 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 n.º 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996, devendo ser observadas para o exercício de 2021 as novas regras introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020;

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

D26 - 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;

D27 - Que os ordenadores de despesas atentem para que os procedimentos licitatórios sejam planejados e executados com a devida antecedência, de maneira a evitar a ocorrência de sucessivas contratações emergenciais;

D28 - Que o painel das Organizações Sociais, a fim de cumprir sua função de instrumento de transparência da execução dos contratos firmados com tais entidades, contenha todos os dados e informações necessários à efetividade do controle social, em especial, aqueles relacionados aos contratos de prestadores de serviços terceirizados (nome do prestador e valor contratado), relação de Recursos Humanos, inventário dos bens públicos adquiridos pelas OSs, repasses realizados pelo Município e detalhamento das notas fiscais;

D29 - Que seja implementada ferramenta online 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;

D30 - Que a Secretaria Municipal de Educação - mesmo havendo substancial aumento do gasto total com a função Educação ao longo dos últimos 10 anos, mesmo havendo substancial aumento dos vencimentos dos profissionais da educação e mesmo havendo substancial aumento do custo por aluno da rede pública chegando a ultrapassar diversos estabelecimentos da rede privada - explique de forma detalhada a razão do baixo desempenho evidenciado no IDEB (subitem 7.2). Adicionalmente, apresente um plano de ação que vislumbre a melhoria do rendimento escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

RECOMENDAÇÕES:

R1 - Que a PGM e a CGM promovam a integração entre os seus sistemas, possibilitando a contabilização e a análise das informações de forma automática e em tempo real por transmissão de dados via sistemas;

R2 - 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, para que não constem no Balanço Consolidado;

R3 - Que sejam elaboradas medidas estruturantes que permeiem atribuições e competências de diversos órgãos e entidades da Prefeitura, a fim de que os processos licitatórios sejam dotados de maior eficiência, bem como para que se evitem contratações emergenciais sucessivas;

R4 - Que o GBP adote, o quanto antes, os procedimentos necessários à efetivação da liquidação da RIOCOP, considerando que a empresa encontra-se em liquidação desde 1996 e não gera receita própria, bem como que, por se tratar de Estatal Dependente, eventuais obrigações residuais decorrentes das suas atividades serão, necessariamente, suportadas pelo Tesouro Municipal.

Adicionalmente:

Em face do baixo percentual de cumprimento das determinações proferidas por este Tribunal, que seja aberto, em apartado, procedimento fiscalizatório para o monitoramento periódico do cumprimento das determinações proferidas na presente “Contas de Governo”;

Em decorrência do desequilíbrio orçamentário e financeiro das contas municipais, que seja incluído no plano de fiscalização deste Tribunal ação de controle com o objetivo de acompanhar a realização de atos que possam gerar ou contribuir para o desequilíbrio das contas públicas, como, por exemplo, aqueles realizados sem atender as regras orçamentárias e fiscais fixadas pela Lei

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

4320/64 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

Considerando a ocorrência sistemática de irregularidades, a discrepância das projeções de receita e a insuficiência de caixa, que seja incluído no Plano de Fiscalização deste Tribunal, ação de controle com o objetivo de avaliar a efetividade do sistema de planejamento orçamentário e financeiro e do sistema de controle interno do Poder Executivo;

Considerando o efeito danoso da superestimativa da receita nas contas públicas do MRJ, que seja aberto, em apartado, procedimento visando identificar possível dolo na previsão da receita pública, principalmente em relação à estimativa do último bimestre do exercício;

Considerando a ocorrência continuada e sistemática de despesas realizadas sem execução orçamentária (R\$ 1,81 bilhão), que seja aberto, em apartado, procedimento para apurar se houve omissão na prevenção, detecção e apuração de possíveis irregularidades por parte dos agentes responsáveis;

Considerando a ocorrência continuada e sistemática de despesas realizadas sem execução orçamentária (R\$ 1,81 bilhão), que seja incluída no plano de fiscalização deste Tribunal ação de controle, com o objetivo de apurar a responsabilidade dos agentes causadores pelas despesas realizadas sem passar pela execução orçamentária, com a identificação dos responsáveis, tipificação das irregularidades cometidas e o respectivo dano provocado;

Considerando a queda significativa dos valores arrecadados com dívida ativa a partir de 2017, se comparada com os dois anos anteriores, que seja incluída no plano de fiscalização deste Tribunal ação de controle, com o objetivo de avaliar os motivos dessa queda, além dos cancelamentos de créditos devido à prescrição das ações judiciais;

Considerando a baixa captação de receitas de capital, que seja incluída no plano de fiscalização deste Tribunal ação de controle, com o objetivo de acompanhar a captação de verbas do Governo Federal e de financiamentos junto a agências financeiras nacionais e internacionais, além da execução dos programas em andamento que possuem valores já disponibilizados ao MRJ.



GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Pela expedição de ofício ao Ministério Público, com fulcro no parecer da douta Procuradoria Especial, combinado com o inciso X do art. 60 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis no âmbito de suas atribuições.

LUIZ ANTONIO GUARANÁ
Conselheiro Relator