

## **Declaração de Voto do Conselheiro Luiz Antonio Chrispim Guaraná**

### **Contas de Governo 2015**

#### **Relator: O Exmo. Sr. Antônio Carlos Flores de Moraes**

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador-Chefe:

Começo a minha declaração de voto cumprimentando o presidente Thiers Vianna de Montebello, que preside essa importante sessão, o Procurador-Chefe Carlos Henrique Amorim, todos os Conselheiros e, em especial, o Excelentíssimo Conselheiro Antonio Carlos Flores de Moraes, que está relatando as contas de gestão da Prefeitura do Rio de Janeiro do Exercício de 2015, objeto dessa plenária para votação do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Municipal.

O material produzido pelo Conselheiro Flores e sua equipe possui 176 páginas e baseia-se no relatório de outras 235 elaboradas pela CAD. Aproveito para parabenizar o corpo técnico dessa Casa pelo eficiente trabalho desenvolvido. Esse material nos permitiu ter uma visão global do desempenho do governo municipal no ano passado e, mais do que isso, retrata fielmente o que temos acompanhado nos últimos exercícios desse ciclo olímpico, que teve início em 2009.

Vale destacar, ainda, que, apesar de estarmos analisando isoladamente apenas um ano da gestão municipal, precisamos observar o contexto em que ele se insere, como já havia destacado em meu voto no ano passado, quando analisamos as contas de 2014. Trata-se de um período atípico de governo e integra um momento nunca vivido na cidade do Rio de Janeiro, que faz parte do ciclo preparatório para receber o maior evento do mundo. Além disso, estamos analisando o terceiro ano da segunda administração dessa atual gestão, cujas contas apresentadas sofrem total influência dos Jogos Olímpicos Rio 2016, evento que possui um complexo Caderno de Encargos e exigiu investimentos pesados na infraestrutura da cidade, o que resultará num enorme legado para a população carioca.

Volto a lembrar que a conquista dos Jogos Olímpicos permitiu a antecipação de investimentos públicos totalmente alinhados com as necessidades de crescimento da cidade do Rio e que, talvez, só viessem a se concretizar nos próximos 30 anos. Tudo isso só foi possível porque as contas da Prefeitura foram sendo ajustadas progressivamente nos últimos anos para atender a esse forte calendário.

A Cidade do Rio de Janeiro manteve-se mais uma vez, em 2015, como a que mais fez investimentos no Brasil. O Rio registrou por cinco anos consecutivos, de 2011 a 2015, a maior taxa de investimentos do país com índice médio de 16,1%. Para se ter uma idéia da magnitude e importância desse número, ele foi cinco vezes superior à média da União no mesmo período: 3,2%. Em segundo e terceiro lugares ficaram o estado do Ceará e a cidade de Belo Horizonte com média de 13,6% e 12,8%, respectivamente. Enquanto que cidade de São Paulo ficou em quinto lugar apresentando índice médio de 9,8%.

Outro fato que mostra a solidez alcançada pelo Rio de Janeiro foram os dados divulgados pelas agências de classificação de riscos. A Fitch anunciou em outubro de 2015 que os "ratings" da cidade do Rio refletiam a geração de margens operacionais acima da média, mesmo em períodos de fraco desempenho econômico. Já a Standard & Poors, atribuiu ao município do Rio, entre março de 2014 e fevereiro de 2016, "rating" acima da União. O único caso do tipo registrado em todo o mundo.

O índice de endividamento da cidade do Rio é hoje um dos menores do país: 30,8%. Abaixo da própria União, dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais e, ainda, das cidades de São Paulo e Belo Horizonte. A arrecadação, bem como os investimentos da Prefeitura do Rio cresceram nos últimos anos de forma consistente. De 2008 até 2015, as receitas vêm registrando média de incremento da ordem de 12,5%. Nesse mesmo período, a média da inflação no Brasil foi de 6,5% e as despesas de dívida do Rio decresceram em 2,5%. Todo esse cenário permitiu que o município ampliasse os investimentos de forma progressiva de 843 milhões (2008) e 400 milhões (2009) para 2,810 bilhões (2013), 3,615 bilhões (2014) e 5,180 bilhões (2015).

Segundo informações divulgadas por toda a mídia, inclusive a BBC, o Rio de Janeiro foi a metrópole brasileira com maior crescimento em um ranking que analisa os 300 maiores centros econômicos mundiais. Saiu da posição 194 em 2013 para o 162º lugar em 2014. O ranking do Brookings Institute é feito com base na evolução do PIB per capita e da criação de empregos em

cada região. Na cidade do Rio, por exemplo, embora o PIB tenha caído 0,2% entre 2013 e 2014, houve um aumento de 1,8% na geração de empregos, o que explica o crescimento econômico.

O ano de 2014 foi ruim para a economia brasileira o que se refletiu em 2015. O menor crescimento chinês afetou o crescimento da América do Sul e, especialmente, o do Brasil. No entanto, o Rio vem passando ao largo disso e até ampliou o nível de investimentos em 2015.

A saúde financeira do Rio pode ser comprovada pela composição do orçamento municipal do período 2015, comparado à média 2006/2008. Com mais investimentos e diminuição das despesas obrigatórias. A despesa com pessoal caiu de 54% para 47%, o serviço da dívida caiu de 9% para 3% e os investimentos subiram de 10% para 20%, resultando em um pequeno aumento de custeio, que saiu de 27% para 30%, dentro do equilíbrio fiscal exigido de uma boa gestão.

A população vai receber o maior legado de infraestrutura criado na cidade nas últimas décadas. Se levarmos em conta o período do ciclo olímpico, de 2009 a 2016, a previsão de gastos da Prefeitura com os equipamentos olímpicos - 732 milhões, se soma aos gastos privados (4,24 bilhões). O gasto do Tesouro Municipal com os equipamentos olímpicos foi cem vezes menor se compararmos com os investimentos feitos no mesmo período em apenas dois setores: a Educação com 35,45 bilhões e a Saúde, que recebeu 29,5 bi.

No entanto, os investimentos nos Jogos Olímpicos foram estratégicos para a cidade do Rio de Janeiro por vários motivos. Principalmente pelos recursos gastos no conhecido legado em infraestrutura, que representa 24,6 bilhões, que somados aos 7,07 bilhões com equipamentos esportivos e outros itens da Matriz de Responsabilidade Olímpica, além de outros 7,4 bilhões gastos pelo Comitê Organizador, resultam num orçamento olímpico global de 39,07 bilhões. Isso fez com que, mesmo com a crise econômica brasileira, a Prefeitura do Rio se tornasse a maior investidora em infraestrutura de todo o país e a cidade carioca se destacasse como a exceção positiva de investimentos em todo o Brasil.

Fato semelhante também aconteceu nos Jogos Olímpicos de Londres, onde foram gastos 9 bilhões de libras com a organização e a infraestrutura do evento. Tal como está acontecendo aqui, o Reino Unido ficou bem no olho do furacão da crise econômica mundial mas, pilotado pela cidade de Londres, acabou passando ao largo das dificuldades e o país conseguiu manter crescimento econômico. Um relatório entregue ao governo britânico e ao Prefeito de Londres demonstrou que os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2012 trouxeram uma receita

adicional de 9,9 bilhões de libras para a economia da Grã-Bretanha após o evento. O documento que se chama "Inspirado por 2012: O Legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Londres em 2012" atribuiu esse desempenho a novos contratos, vendas adicionais e investimentos estrangeiros. Estimativas independentes sugerem que o lucro total para o país com os Jogos Olímpicos, até 2020, ficará entre 28 e 41 bilhões de libras.

No Rio, 57% do orçamento olímpico, no que diz respeito ao legado para a cidade, é privado. São 22,2 bilhões. E isso precisa ser encarado de forma mais do que positiva, porque não representará peso adicional ao custeio da Prefeitura. Mesmo com 43% de recursos públicos investidos nos Jogos do Rio, o desenho de PPP's e de concessões à iniciativa privada de diversos projetos olímpicos não permitirá que os cofres municipais sejam onerados depois dos Jogos.

Um outro bom exemplo disso é o fato de que nos orçamentos dos governos (federal, estadual e municipal), quando trata-se de legado, estavam inicialmente previstos 17 projetos. Só que foi possível ir além e entregar 27 projetos distribuídos da seguinte forma: 61% (19,31 bilhões) da Prefeitura, 31,5% (10 bi) do Governo Estadual e 7,5% (2,36 bilhões) da União. O equilíbrio financeiro da Prefeitura do Rio foi o que permitiu ao Município assumir, inclusive, a execução de obrigações da União e do governo estadual. Nessas situações os cofres municipais também não foram atingidos, porque foram assinados convênios para os recebimentos dos recursos necessários, que foram antecipados pelo governo municipal para não colocar em risco o cronograma olímpico.

Entre todos os projetos executados, um dos setores mais impactados positivamente pelo legado dos Jogos foi o de Transportes, que beneficia diária e diretamente milhões de usuários. Houve aumento na performance do transporte de massa e a rede de alta capacidade aumentará de 18% da população atendida, em 2009 (apenas com os modais trem, metrô e barcas) para 63%, em 2017, com a inclusão de mais de 150 km de novos modais de BRT e VLT. Essa é uma dívida de décadas, que está sendo paga à população carioca.

É bom destacar, ainda, que como se trata de sistema com concessões já definidas pelo governo municipal, com contratos em vigor e que preveem equilíbrio financeiro os vultosos investimentos realizados para os Jogos Olímpicos, não significarão aumento de custeio para os cofres municipais.

Por fim, destaco a participação dessa Casa no acompanhamento diário das contas do Executivo Municipal que, de forma inédita e intensa, tem fiscalizado todas as obras realizadas, os contratos e os serviços executados. A Execução Financeira Municipal vem sendo monitorada muito de perto por nossos técnicos e as ações empreendidas pelo governo municipal têm sido fruto da atuação fiscalizadora e saneadora dessa Corte de Contas, sempre com visão preventiva.

E agora, cumprindo as prerrogativas institucionais desta Casa, passo a destacar alguns pontos das Contas de Gestão da Prefeitura do Rio de Janeiro referentes ao Exercício de 2015, abordando fatos relevantes da execução financeira, orçamentária e patrimonial do referido período.

#### **1) GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL**

O orçamento municipal para o exercício de 2015 foi, inicialmente, aprovado com a estimativa de receitas e fixação de despesas, ambas, no valor de **R\$ 30.189.428.752,00 (trinta bilhões, cento e oitenta e nove milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, setecentos e cinquenta e dois reais)**.

Durante a execução orçamentária, houve um acréscimo de despesa no montante de **R\$ 1.693.738.000,00 (Um bilhão, seiscentos e noventa e três milhões, setecentos e trinta e oito mil reais)** devido a abertura de créditos adicionais, perfazendo o total de despesas fixadas no exercício de **R\$ 31.883.166.752,00 (trinta e um bilhões, oitocentos e oitenta e três milhões, cento e sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta e dois reais)**. Ressalta-se que o superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial de 2014 foi a principal fonte utilizada para cobertura de tais créditos, vez que do total acrescido ao orçamento, cerca de **54%**, aproximadamente **R\$ 917 milhões**, foi custeada pela incorporação do referido superávit ao orçamento de 2015.

Em relação à receita, o valor arrecadado foi **12,59%** inferior ao montante previsto, apurando um desempenho inferior, em termos percentuais, ao obtido no exercício anterior, quando verificou-se uma insuficiência de arrecadação de **11,78 %** dos recursos.

Por sua vez, a despesa realizada correspondeu a **85,60%** da dotação final do exercício de 2015, demonstrando uma execução, em termos percentuais, ligeiramente inferior ao exercício

de 2014 e também inferior ao exercício de 2013, cujos índices apurados corresponderam a **85,84%** e **88,85%**, respectivamente.

Neste sentido, em valores absolutos, o Município do Rio de Janeiro registrou no ano uma Insuficiência de Arrecadação de **R\$ 3,80 bilhões**, obtida pela diferença entre a Receita prevista e a arrecadada; bem como uma Economia Orçamentária de **R\$ 4,59 bilhões**, obtida pela diferença entre a Despesa final fixada (nesta estão incluídos os acréscimos na despesa em virtude dos créditos adicionais) e a de fato realizada.

Por fim, cabe ressaltar que a execução orçamentária no exercício de 2015 apresentou um déficit de **R\$ 904,12 milhões**, resultado obtido pela diferença entre a Receita Arrecadada (R\$ 26.388.482.000,00) e a Despesa Executada no exercício (R\$ 27.292.597.000,00).

Importante salientar que esse déficit foi influenciado pela execução de despesas inseridas no orçamento por meio dos já mencionados créditos adicionais, cuja fonte de custeio foi o superávit financeiro do exercício anterior.

No entanto, observa-se que tal fonte, considerada de exercícios anteriores, serviu para a execução de despesas, em 2015, no valor de **R\$ 818,26 milhões**. Ou seja, daquele déficit inicialmente encontrado, R\$ 818,26 milhões foram cobertos por recursos de exercícios anteriores, permitindo-se concluir, a primeira vista, que a diferença não coberta, qual seja, **R\$ 86 milhões**, refere-se a despesas realizadas com respaldo orçamentário mas sem a indicação da fonte.

No que tange a arrecadação de Receitas, destaca-se o baixo desempenho das Receitas de Capital que correspondeu a **51,52 %** do montante previsto. Esse baixo desempenho foi ocasionado, entre outros fatores, pela não celebração de convênios, não concretização de alienação de bens imóveis e não contratação de operações de créditos.

Sob a perspectiva contábil há de ser considerado que as receitas de capital, de um modo geral, são receitas que **não** aumentam a situação líquida do ente, pois se originam, como regra, de fatos contábeis permutativos. Como exceção, pode-se citar as transferências de capital obtidas por meio de convênios, que, embora aumentem a situação líquida patrimonial, dependem da voluntariedade de terceiros, não cabendo ao Município exigí-las. De qualquer forma, importante salientar que se tais recursos constaram na previsão orçamentária, assim o foram para custear ações governamentais que, sem os quais, provavelmente, acabaram não sendo realizadas em sua plenitude. Sendo assim, o baixo desempenho da arrecadação das receitas de capital preocupa porque ações e projetos que beneficiariam a população carioca podem não ter sido realizados, mas, sob a ótica patrimonial, não representa, a meu ver, risco tão grave ao Patrimônio Público.

Em relação à arrecadação das receitas correntes, observou-se, também, uma insuficiência de arrecadação, tendo em vista que o montante arrecadado alcançou a **95,47%** do montante previsto.

A insuficiência na arrecadação das receitas correntes foi influenciada pelas seguintes origens:

- ✓ Receitas tributárias, cuja arrecadação alcançou 98,79% do previsto;
- ✓ Receita Industrial, cuja arrecadação alcançou 65,40% do previsto;
- ✓ Receita de Serviços, cuja arrecadação alcançou 68,07% do previsto;
- ✓ Transferências Correntes, cuja arrecadação alcançou 90,85% do previsto;
- ✓ Outras Receitas Correntes, cuja arrecadação alcançou 91,56%.

Os principais fatores que contribuíram para esta situação foram apresentados no relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento – CAD às fls. 553.

Cabe destaque ao comportamento das fontes preferenciais dos entes públicos, quais sejam, os tributos e as contribuições. A receita com tributos, embora tenha tido um desempenho abaixo do previsto, chegou a quase 100% de sua previsão, o que, no cenário econômico atual, não pode ser considerado ruim. Já as receitas com contribuições desempenharam bom comportamento, tendo em vista que foi arrecadada conforme a estimativa obtendo-se, inclusive, um leve excesso de arrecadação.

Entre as maiores arrecadações estão os principais impostos municipais – **ISS, IPTU, ITBI, e IRRF** – além das transferências de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e das cotas-parte do ICMS, IPVA, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos Royalties do Petróleo, destacando-se, ainda: as operações de créditos internas com o BNDES, relativo ao contrato de financiamento destinado à implantação dos corredores BRT Transoeste e Transolímpico e a duplicação do Elevado das Bandeiras, dentre outros; a receita de contribuição previdenciária suplementar prevista na Lei nº 5.300/2011, que dispõe sobre o Plano de Capitalização do FUNPREVI; e as transferências de recursos do SUS.

Ainda em relação às receitas, foi destacado no relatório elaborado pela CAD que de 2011 a 2013 as receitas correntes vinham numa linha crescente real, embora viessem diminuindo gradativamente ao longo dos exercícios. Porém, a evolução das mesmas em 2014 e 2015 teve um crescimento abaixo da inflação média do período. Já as receitas de capital tiveram um comportamento irregular ao longo dos anos (2011 a 2015) apresentando um crescimento expressivo no exercício de 2014 e 2015, em função de novas liberações de financiamentos, notadamente os destinados a melhorias de infraestrutura de mobilidade urbana na cidade e,

especificamente em 2015, os recursos oriundos das transferências de convênios destinadas à construção do Complexo Esportivo de Deodoro.

Com relação às Despesas do Município no exercício de 2015, e considerando sua classificação quanto à categoria econômica, as **Despesas Correntes** alcançaram **78,97%** dos dispêndios totais, sendo, portanto, o maior volume de gastos do governo. Por sua vez, as **Despesas de Capital**, representaram **21,03%** dos gastos totais.

Destaca-se, entre as despesas correntes, os gastos com pessoal (**60,21%** do total das despesas correntes empenhadas) e com as outras despesas correntes (**37,51%** do total das despesas correntes empenhadas). Constatou-se, ainda, que no exercício de 2015 houve uma redução na execução das despesas correntes de **2,31%** em relação ao montante atualizado pelo índice do IPCA-E dessas mesmas despesas executadas em 2014.

Entre as despesas de capital, foi possível observar que os investimentos foram responsáveis pela execução de **90,28%** do total desta categoria. Tais investimentos apresentaram aumento de **31,59%** em relação ao exercício anterior, contribuindo, desta forma, para um aumento das despesas de capital correspondente a **23,53%** comparado com o exercício de 2014.

Observa-se, ainda, que quatro órgãos (SME, SMS, CVL, e SMO) executaram cerca de **67,51%** de toda a despesa empenhada pelo município em 2015, mantendo-se a tendência apresentada nos exercícios anteriores.

Em relação às despesas por função, que representa os gastos por área de atuação do governo, vislumbrou-se que os gastos com Educação (**21,36%**), Urbanismo (**18,40%**), Saúde (**16,19%**) e Previdência Social (**13,07%**) foram responsáveis por **69,02 %** dos dispêndios totais. O acompanhamento detalhado destas funções encontra-se no relatório elaborado pela CAD.

Por fim, ressalta-se que as despesas totais empenhadas em 2015 foram 2,18% superiores às de 2014, atualizadas pelo IPCA-E.

No segundo ano de implantação das Demonstrações Contábeis conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP - o Balanço Patrimonial Consolidado relativo ao exercício de 2015 elaborado pela Prefeitura evidenciou que o Ativo Total, o Passivo Exigível e o Patrimônio Líquido alcançaram, respectivamente, os montantes de R\$ 52,0 bilhões, R\$ 27,6 bilhões e R\$ 24,4 bilhões, concluindo-se que 53% do Ativo é financiado por recursos de terceiros e 47% por recursos próprios.

Da análise **vertical**, empreendida sobre o Balanço Patrimonial, é possível observar que:



I – O Ativo Circulante corresponde à **11,51%** do Ativo Total, enquanto que o Ativo Não Circulante corresponde à **88,49%**, com destaque para o saldo líquido da Dívida Ativa Tributária que representa a parte mais expressiva desse último grupo – cerca de **R\$ 32 bilhões**;

II – As obrigações do Município com vencimento no Curto Prazo (Passivo Circulante) correspondem à **17,30%** do Passivo Exigível, enquanto que as obrigações de Longo Prazo (Passivo Não Circulante) correspondem à **82,70%**, com destaque para o saldo de Empréstimos e Financiamentos de a longo prazo – **R\$ 15,8 bilhões**.

Da análise por quocientes, observa-se que:

I – O índice de liquidez imediata de **0,78** demonstra que o Caixa e Equivalentes de Caixa, na data do balanço, continham recursos para honrar cerca de **80%** de seus compromissos de curto prazo (com prazo para amortização compreendido em 12 meses);

II - o índice de liquidez corrente de **1,25**, demonstra que o Município possui **R\$ 1,25** de recursos a curto prazo para pagar **cada real** de compromissos de curto prazo; e

III - O índice de liquidez geral de **1,48**, evidencia que o MRJ dispõe de **R\$ 1,48** para honrar **cada real** de exigibilidades constantes em seu passivo.

Os índices de liquidez são importantes indicadores que possibilitam medir a capacidade de pagamento do ente frente suas obrigações. Obtidos por meio de quocientes através da razão entre elementos do ativo e do passivo, tais índices permitem uma análise sobre a continuidade das atividades do ente.

Embora tenha havido redução de tais índices em relação ao exercício de 2014, o Município continua demonstrando boa capacidade de pagamento de seus passivos.

Ressalto, ainda, que o fato de a liquidez imediata ter apresentado um índice inferior a 1,00, não pode, por si só, ser entendido como uma incapacidade do Município de quitar seus compromissos. Inúmeras variáveis devem ser observadas na análise desse índice, sendo uma delas, a gestão de caixa realizada pelo ente. Entretanto, sem considerar tais variáveis, procedendo-se a uma análise fria, temos que a liquidez imediata restringe-se à análise do quanto já se possuía em disponibilidade financeira, na data do balanço, frente às dívidas que se vencem em prazo compreendido no período de doze meses. Sendo assim, pode-se afirmar, inclusive, que o índice apresentado em 2015 (0,78) é próximo a 1,00, demonstrando que na data do Balanço já se possuía quase 80% dos recursos financeiros necessários para a quitação das dívidas vincendas no próximo ano.

Os demais índices, superiores a 1,00, reforçam a boa capacidade de pagamento de seus passivos.

## **2) AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES**

Com relação aos principais componentes patrimoniais das autarquias e fundações no exercício de 2015, observa-se:

I – Do total de **nove** entidades, **quatro** tiveram, em 2015, **redução de situação líquida patrimonial**, a saber:

- Instituto de Previdência e Assistência - PREVIRIO;
- Instituto Pereira Passos - IPP;
- RIOZOO; e
- CIDADE DAS ARTES.

Cabe destacar que a redução líquida patrimonial ocorrida na PREVIRIO piorou sua situação que já era negativa em 2014, perfazendo um passivo a descoberto de R\$ 3,06 bilhões; já a Guarda Municipal, embora tenha tido um acréscimo na situação líquida no exercício de 2015, permanece com a situação líquida negativa em R\$ 298,42 milhões, conforme os fatos expostos a seguir:

PREVIRIO – Em 2015, observa-se uma redução do saldo patrimonial de R\$ 2,50 bilhões em relação ao exercício de 2014. Tal redução é justificada pelo déficit de R\$ 649,14 milhões, apurado no exercício, e pelo ajuste relativo a exercícios anteriores, por retificação de erro, negativo em R\$ 1,86 bilhão. Assim, o patrimônio da Autarquia, que em 2014, era negativo em R\$ 558,63 milhões, passou a ser negativo em R\$ 3,06 bilhões, em 2015.

Guarda Municipal – Em 2015, houve reversões de provisões contidas no Passivo Não Circulante que resultaram em uma redução de R\$ 82,84 milhões nas mesmas. Tal fato, considerado uma variação patrimonial aumentativa, resultou em uma atenuação do déficit da Guarda Municipal, que em 2014 registrava um Passivo a Descoberto de R\$ 396,85 milhões, e no ano de 2015, em razão do superávit de R\$ 71,42 milhões apurado no exercício, e do ajuste de exercícios anteriores, positivo no valor de R\$ 6 mil, viu seu Patrimônio encerrar o exercício em R\$ 298,42 milhões negativos.

Por fim, ressalta-se que todas as entidades e autarquias do município apresentaram déficit na execução orçamentária.

## **3) FUNDOS ESPECIAIS**

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

Os fundos mais importantes, por volume de recursos, são: Fundo Municipal de Saúde (FMS), Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) responsáveis por **90,62%** (R\$ 10,12 bilhões) das despesas orçamentárias empenhadas.

De forma consolidada, os 21 fundos especiais arrecadaram receitas orçamentárias que totalizaram **R\$ 7,4 bilhões** e realizaram despesas orçamentárias no montante de **R\$ 11,17 bilhões**, gerando um resultado orçamentário deficitário de **R\$ 3,73 bilhões**.

Ressalta-se que o total repassado pelo Tesouro Municipal aos Fundos Especiais em 2015 totalizou **R\$ 3,16 bilhões**. Entretanto, os repasses governamentais não foram considerados no cálculo das receitas orçamentárias, procedimento que está de acordo com os novos critérios do novo Plano de Contas Aplicados ao Setor Público (PCASP).

Com relação à gestão orçamentária, observa-se que onze fundos especiais demonstraram déficit orçamentário, destacando-se FMS que apresentou déficit de **R\$ 2,93 bilhões**, equivalendo a 204,16% de suas receitas orçamentárias arrecadadas. Por sua vez, o maior superávit foi apresentado no Fundo Especial Orçamentário Especial da Procuradoria Geral do Município (FOE/PGM), no valor de **R\$ 27 milhões**, correspondente a **48,81%** de suas receitas.

O FUNPREVI, o FASS e o FMH apresentaram situação líquida negativa de **R\$ 3,8 bilhões**, **R\$ 4,3 milhões** e **R\$ 408 mil**, respectivamente, sendo que a situação líquida do primeiro decorre, principalmente, das provisões matemáticas previdenciárias demonstradas no passivo não circulante, que montam o valor de **R\$ 5,16 bilhões**. Vale mencionar que o valor do Patrimônio Líquido do FUNPREVI não corresponde à posição atualizada, visto que o passivo atuarial registrado refere-se à 31/12/2014.

Os demais fundos possuem situação líquida positiva, com destaque para o Fundo Orçamentário Especial da Procuradoria Geral do Município (FOE/PGM) e o Fundo Municipal de Saúde (FMS) que apresentaram os maiores valores de patrimônio líquido: **R\$ 186 milhões** e **R\$ 160 milhões**, respectivamente.

No aspecto financeiro, em relação ao exercício anterior, as disponibilidades dos fundos foram reduzidas em **R\$ 792 milhões**, o que representa uma queda de **48,92%**. Em termos percentuais, o FMDU e o FMH apresentaram os maiores decréscimos (**100% e 99,48%**), enquanto que em valores absolutos, a maior redução ocorreu, assim como nos exercícios anteriores, no FUNPREVI, na quantia de **R\$ 448 milhões**. Por outro lado, o maior acréscimo proporcional das disponibilidades foi verificado no FCA (65,71%).

Destaca-se, por derradeiro, que **83,14%** das disponibilidades financeiras dos fundos estão concentradas no FUNPREVI (31,95%), FUNDEB (18,07%), FMS (16,26%) e FOE/PGM (16,23%).

Em relação ao **FUNPREVI**, cabe, ainda, as seguintes considerações:

A Lei Municipal nº 5.300/2011, com base no déficit atuarial registrado pelo Fundo em 2010, previu as seguintes medidas de capitalização:

- ✓ Contribuição Patronal Suplementar, a ser paga pelo Tesouro no período de 1/01/2011 a 31/12/2045, de 35% da folha salarial dos Ativos, limitada superiormente ao teto e inferiormente ao piso, ambos definidos no Anexo I;
- ✓ Transferência dos imóveis pertencentes à carteira de investimentos do PREVI-RIO;
- ✓ Recebimento das parcelas de amortizações, a partir de 1/1/2017, de financiamentos imobiliários e empréstimos concedidos e a conceder pelo PREVI-RIO;
- ✓ Recebimento das receitas provenientes dos Royalties de Petróleo, no período de 1/1/2015 a 31/12/2059.

Os dados relativos à 2015 foram os seguintes:

O Fundo arrecadou o montante de R\$ 3,04 bilhões. Essa arrecadação é composta principalmente de Receitas de Contribuições (Patronal Suplementar e dos Servidores), que correspondem, aproximadamente, 77% das receitas previstas. Dentre as demais receitas que compõem o Fundo, destacam-se os Royalties e as Alienações de Bens, cujas previsões representaram, em cada uma, o equivalente a aproximadamente 7% de toda a receita prevista. A não realização dessas duas receitas contribuiu de forma significativa para que a arrecadação no encerramento do exercício representasse 83,6% da previsão, evidenciando-se uma insuficiência de arrecadação.

A Contribuição Suplementar foi importante fonte de recursos, visto que correspondeu, em 2015, a 46,30% da receita total arrecadada.

Em seguida aparecem a Contribuição Patronal - Ativo Civil – Poder Executivo, a Contribuição do Servidor – Ativo Civil - Poder Executivo e a Compensação Previdenciária representando, respectivamente, 28,88%, 14,28% e 4,40% da receita total arrecadada.

As despesas do Fundo alcançaram o valor de R\$ 3,52 bilhões, representando 94,54% do total autorizado. Cabe destacar que os gastos com os inativos da rede de ensino foram os mais representativos, alcançando o percentual de 51,67% dos gastos totais do Fundo.

Observou-se, a partir do confronto entre receitas e despesas orçamentárias do período, um déficit orçamentário de R\$ 486 milhões, situação que vem se repetindo nos últimos exercícios, permitindo-se inferir que as medidas implantadas pela Lei Municipal nº 5.300/2011, não foram, até o momento, suficientes para reverter a situação deficitária do Fundo. A sucessão de tais déficits orçamentários resultou no consumo integral das disponibilidades financeiras do Fundo. Com base no Relatório de Gestão Fiscal, verificou-se que as disponibilidades financeiras do FUNPREVI em 31/12/2015 não eram suficientes para honrar as obrigações existentes na mesma data, com uma insuficiência da ordem de R\$ 37 milhões, evidenciando que já não havia recursos financeiros para o pagamento dos benefícios previdenciários referentes à competência de dezembro de 2015.

Em inspeção realizada pela CAD em novembro de 2015 foram identificados alguns fatores preocupantes em relação ao Fundo que merecem maior atenção do Poder Executivo, tais como o crescimento de 275% do déficit atuarial no período 2013/2014, apontado em Parecer Atuarial, evoluindo de R\$ 864,48 milhões em 31/12/2013 a R\$ 3,24 bilhões em 31/12/2014; e o Déficit atuarial acima de 9% das Provisões Matemáticas. Nesse sentido, o relatório final da mencionada inspeção ratificou a necessidade de revisão das medidas implantadas para capitalizar o Fundo, já apontadas no parecer atuarial, ressaltando que tal revisão deverá:

- a) Ser feita por meio de avaliação atuarial específica para essa finalidade, precedida de estudos de aderência das principais hipóteses atuariais e com base de dados confiáveis;
- b) Ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, conforme previsto no parágrafo 2º do art. 19 da Portaria MPS nº 21/2013, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A CAD ainda menciona que se mantida a sistemática de repasse dos royalties de petróleo estabelecida pelo Decreto Municipal nº 41.149/2015, a qual, em síntese, estabelece que

os recursos arrecadados a este título num ano serão repassados ao Fundo no ano seguinte, conforme os prazos nele estabelecidos, pode-se estimar, já para 2016, um déficit financeiro no FUNPREVI perto da casa dos R\$ 445 milhões.

Cabe mencionar que em inspeção ordinária realizada em março de 2016, restou constatado pela CAD que até o mês de fevereiro não foi repassado ao FUNPREVI o montante de R\$ 208 milhões, total arrecadado com royalties de petróleo em 2015. Apenas R\$ 100 milhões foram repassados até aquele mês.

Neste sentido, diante do déficit financeiro apresentado pelo Fundo, foi sugerido que sejam adotadas as seguintes providências, embora por si só não equalizem o referido déficit:

- ✓ Transferência imediata dos valores, devidamente atualizados, dos recursos arrecadados em 2015;
- ✓ Repasses mensais, em 2016, dos valores relativos ao exercício;
- ✓ Aplicação desse procedimento de transferência mensal nos exercícios futuros.

Em relação à alienação de imóveis, prevista como medida de capitalização do Fundo, vislumbrou-se que após quatro anos da vigência da Lei 5.300/2011 apenas R\$ 66 milhões foram arrecadados a este título pelo FUNPREVI.

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

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

#### **4) EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**

A partir da análise empreendida sobre as informações apresentadas, pode-se notar que houve um aumento no índice que mede o Grau de Endividamento Total das empresas, pois em 2014, esse indicador que era de **164%**, passou, em 2015, para **179%**.

RIOURBE, COMLURB e RIOTUR detêm **78%** do montante total das dívidas das empresas e sociedades de economia mista do Município. Por sua vez, RIOFILME e IMPRENSA são as empresas que apresentam os melhores índices de garantia do capital de terceiros,

seguidas pela MULTIRIO, CETRIO e RIOLUZ, com indicadores de que suas dívidas totalizam um valor inferior aos seus respectivos bens e direitos.

Em termos gerais, observa-se que foram transferidos pelo Tesouro Municipal às empresas públicas e sociedades de economia mista, a título de Subvenção, o valor de **R\$ 2,84 bilhões**, ao passo que a Receita Própria Arrecadada alcançou apenas **R\$ 357,4 milhões**. Isso representa uma dependência financeira das empresas em relação ao Tesouro de **88,84%** da Receita Total Arrecadada, que foi de, aproximadamente, **R\$ 3,20 bilhões**. O alto grau de dependência indica que as entidades não geram recursos suficientes para sua manutenção, e que os aportes contínuos e sucessivos de recursos do Tesouro são fundamentais para a continuidade de suas operações.

## **5) LIMITES**

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, o Município deverá aplicar, anualmente, na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, o equivalente a **25%**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Considerando as exclusões justificadas pela CAD (subitens 6.1.1 a 6.1.13), os valores aplicados nessas ações atingiram o percentual de **25,43%**. Ressaltou-se, porém, que a depender das decisões finais nos processos relacionados nos itens 6.1.15.1 e 6.1.15.3, o percentual apurado poderá sofrer alterações.

Segundo o art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/2012, o município deve destinar, no mínimo, **15%** da receita de impostos e transferências às **Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS**. A CGM apurou o percentual de **20,71%** destinados a essas ações.

Nota-se, a princípio, que em ambos os casos o percentual mínimo de aplicação determinado pela legislação pátria foi cumprido pelo Município, cabendo destaque para os recursos aplicados nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, que foi 38,06% superior ao mínimo exigido, demonstrando a priorização que a administração municipal dá a essa área.

Cabe mencionar, também, que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF fixou limites para as **Despesas com Pessoal** em percentuais da Receita Corrente Líquida, sendo de **60%** para o Município (art. 19, inciso III), distribuídos em **6%** para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, e **54%** para o Executivo (art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”). Em 2015, o total da Despesa com Pessoal Consolidada correspondeu a **46,96%** da Receita Corrente Líquida. Já os gastos com o Poder Executivo, com a Câmara Municipal e com o Tribunal de

Contas corresponderam a **44,26%**, **1,87%** e **0,83%**, respectivamente, em relação Receita Corrente Líquida Municipal.

Foi possível observar também o cumprimento dos limites para a Dívida Consolidada Líquida, Regra de Ouro, Operações de Crédito e Comprometimento Anual de Dispêndio com a Dívida Pública.

Importante mencionar que o Município do Rio de Janeiro não realizou em 2015 operações de crédito visando antecipação de receita orçamentária, bem como não concedeu garantia de valores, não comprometendo, portanto, seus respectivos limites.

Segundo a LRF, o cumprimento de tais limites é um dos pressupostos de uma gestão fiscal responsável, que como demonstrado, foi observado pelo Município.

## **6) DÍVIDA ATIVA**

O valor líquido da dívida ativa evidenciado no Balanço Patrimonial de 31/12/2015, já deduzido do ajuste de perdas, alcançou o montante de **R\$ 34,39 bilhões**.

Conforme constatado na análise da CAD, a participação mais significativa desse valor corresponde ao ISS, com **48,95%**, seguido pelo IPTU, com **44,39%**. Juntas, estas espécies tributárias representaram **93,34%** dos créditos.

Observa-se, ainda, que considerando o quinquênio de 2011 a 2015, houve um **decréscimo** real no estoque da dívida de **5,82%**. Tal decréscimo pode ser justificado pela **redução** apresentada em **2013**, que interrompeu o aumento que vinha ocorrendo nos exercícios de 2011 e 2012. Após a interrupção do crescimento em 2013, o estoque da dívida voltou a aumentar em 2014, mas em relação a esse ano, houve um leve decréscimo de 0,25% em 2015, influenciados pela redução de ISS e de IPTU.

## **7) ENDIVIDAMENTO**

O Passivo Exigível constante do Balanço Patrimonial Consolidado correspondia a **R\$ 27,59 bilhões** em 2015, sendo **R\$ 4,77 bilhões** (17,29%) classificados no grupo Passivo Circulante e **R\$ 22,82 bilhões** (82,71%) classificados no grupo Passivo Não Circulante.

Entre os elementos que compõem o Passivo Exigível, destacam-se, principalmente, a Dívida Contratual, o Passivo Atuarial do FUNPREVI e os Restos a Pagar, que possuem, respectivamente, participação de **60,18%**, **18,70%** e **10%** no seu total.



Cabe destacar que em 2015 a Dívida Contratual teve um acréscimo de 28% e o Passivo Atuarial do FUNPREVI de 56%.

Finalmente, conforme a metodologia da análise da capacidade de pagamento definida pela Portaria nº 306/2012 do Ministério da Fazenda, o Município do Rio de Janeiro enquadrou-se na categoria "B-" no exercício 2015, mantendo a mesma classificação do exercício de 2014, apontando para uma situação fiscal boa e um risco de crédito médio.

Ou seja, diante dos desafios atuais; da dificuldade de se administrar um orçamento municipal de grande vulto; da quantidade e complexidade das ações desenvolvidas pelo município; das demandas da sociedade; da escassez de recursos; e finalmente, do cenário econômico que o país atravessa, tal classificação pode ser considerada como mérito de uma boa gestão.

## **8) CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Primeiramente, cabe destacar que a presente Prestação de Contas teve um trâmite diferenciado (não especial) em relação às Prestações de Contas de exercícios pretéritos pois, considerando a análise realizada pela CAD e acolhendo o 1º Parecer da Procuradoria Especial (Parecer nº 886/2016), esta Corte, na Sessão Plenária ocorrida em 14/06/2016, decidiu pela abertura de prazo ao Poder Executivo a fim de que o mesmo apresentasse suas razões de justificativa frente aos itens apontados naquele Parecer, observados os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa insculpidos em nossa Carta Magna.

Sendo assim, o Poder Executivo através do ofício GP nº 149 encaminhou suas justificativas que foram objeto de nova apreciação da Procuradoria Especial, resultando num 2º Parecer, o de nº 1.031/2016.

Desta forma, farei, a seguir, minhas principais considerações sobre os itens mais relevantes deste último Parecer, considerando as respostas ofertadas pelo Poder Executivo desta Municipalidade:

### **1 – Considerações orçamentárias iniciais.**

A Procuradoria Especial entende que os argumentos trazidos à baila pelo Poder Executivo não podem prosperar, ressaltando que: (i) embora tenha havido superávit financeiro no exercício anterior, a incorporação deste não foi suficiente para suprir todo o déficit de

execução orçamentária; (ii) a jurisprudência específica acerca da tema trata o déficit de execução orçamentária – mesmo quando tal déficit se dá em algumas fontes de recursos e ainda que tal déficit seja parcialmente absorvido pela existência de superávit financeiro em exercício anterior – como irregularidade grave e, (iii) a própria argumentação da autoridade prestadora de contas aponta para o descumprimento do art. 9º da LRF, ao afirmar que “(...) no próximo exercício providenciaremos o contingenciamento do orçamento que não apresente receita efetivamente arrecadada no ano (...)”, sendo certo que a limitação de empenho prevista no citado dispositivo legal (o “contingenciamento” mencionado) é procedimento obrigatório, não restando sujeito à discricionariedade do gestor.

Preliminarmente, entendo ser necessário entendermos o conceito de superávit financeiro, segundo a Lei nº 4.320/64 (Art. 43, § 2º): Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Ativo e Passivo financeiros são grupos de contas contábeis compreendidos no **Balanco Patrimonial**. O primeiro (Ativo Financeiro) compreenderá os créditos e valores realizáveis **independentemente** de autorização orçamentária e os valores numerários. Já o segundo (Passivo Financeiro), compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento **independa** de autorização orçamentária.

Desta forma, tendo em vista que o Balanco Patrimonial abriga as contas permanentes (contas contábeis que acumulam valores ao longo dos diversos exercícios financeiros) podemos entender o Superávit Financeiro como uma sobra de recursos financeiros que se acumulou no Balanco Patrimonial em função de boa gestão dos recursos ao longo do tempo. Por ser uma sobra de recursos, tal superávit, apurado em um ano, pode ser, no ano seguinte, indicado pelo Poder Executivo como fonte disponível para a cobertura de créditos adicionais suplementares e especiais. É o que preceitua o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

A meu sentir, parece-me equivocada a interpretação dada pela Procuradoria de que nem mesmo a incorporação do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2014 foi suficiente para cobrir o déficit de execução orçamentária de 2015. Tecnicamente, quando se usa o superávit financeiro do exercício anterior para cobrir despesas adicionadas à Lei Orçamentária do ano corrente, por meio da abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais, há um acréscimo de despesas no ano sem o respectivo acréscimo na arrecadação de receitas, pois tal superávit não é fonte do exercício corrente, mas sim a sobra do exercício anterior. Assim, no tocante à apuração de resultado orçamentário (**e não financeiro**), é normal o Balanco Orçamentário apresentar um déficit na execução do período quando se usa o superávit

financeiro na abertura de créditos suplementares e especiais, pois a despesa é realizada no período mas a fonte de custeio (receita que contribuiu para o superávit financeiro) foi arrecadada em exercícios anteriores. Frise-se que o resultado orçamentário deve ser obtido através do confronto entre as receitas e despesas **do exercício**, e, segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Ou seja, o superávit financeiro, que é do **exercício anterior**, não pode, e na realidade **não deve**, ser confrontado com as despesas do exercício, o que acaba por ocasionar, normalmente, um déficit de execução. Entretanto, isso **não** pode ser entendido como gestão irresponsável dos recursos. Embora para efeitos de apuração de resultado orçamentário haja um “déficit”, as despesas executadas **não** estão sem lastro financeiro, o que seria grave.

Neste sentido, vale transcrever os ensinamentos contidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 6ª Edição, Parte V, referente aos efeitos do uso do superávit financeiro de exercícios anteriores:

*É importante destacar que em decorrência da **utilização do superávit financeiro de exercícios anteriores para abertura de créditos adicionais**, apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, o Balanço Orçamentário demonstrará **uma situação de desequilíbrio entre a previsão atualizada da receita e a dotação atualizada**. Essa situação também pode ser causada pela reabertura de créditos adicionais, especificamente os créditos especiais e extraordinários que tiveram o ato de autorização promulgado nos últimos quatro meses do ano anterior, caso em que esses créditos serão reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro em referência. Esse desequilíbrio ocorre porque **o superávit financeiro de exercícios anteriores, quando utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, não pode ser demonstrado como parte da receita orçamentária do Balanço Orçamentário que integra o cálculo do resultado orçamentário**. O superávit financeiro não é receita do exercício de referência, pois já o foi em exercício anterior, **mas constitui disponibilidade para***

*utilização no exercício de referência. Por outro lado, as despesas executadas à conta do superávit financeiro são despesas do exercício de referência, por força legal, visto que não foram empenhadas no exercício anterior. Esse desequilíbrio também ocorre pela reabertura de créditos adicionais porque aumentam a despesa fixada sem necessidade de nova arrecadação. Tanto o superávit financeiro utilizado quanto a reabertura de créditos adicionais estão detalhados no campo Saldo de Exercícios Anteriores, do Balanço Orçamentário. Dessa forma, no momento inicial da execução orçamentária, tem-se, em geral, o equilíbrio entre receita prevista e despesa fixada. No entanto, iniciada a execução do orçamento, **quando há superávit financeiro de exercícios anteriores, tem-se um recurso disponível para abertura de créditos para as despesas não fixadas ou não totalmente contempladas pela lei orçamentária.** Dessa forma, o equilíbrio entre receita prevista e despesa fixada no Balanço Orçamentário pode ser verificado (sem influenciar o seu resultado) somando-se os valores da linha Total e da linha Saldos de Exercícios Anteriores, constantes da coluna Previsão Atualizada, e confrontando-se esse montante com o total da coluna Dotação Atualizada. **Recomenda-se a utilização de notas explicativas para esclarecimentos a respeito da utilização do superávit financeiro e de reabertura de créditos especiais e extraordinários, bem como suas influências no resultado orçamentário, de forma a possibilitar a correta interpretação das informações.***

Enfim, os argumentos técnicos apresentados evidenciam que o déficit orçamentário de **R\$ 904,12 milhões** foi influenciado pela execução de despesas inseridas no orçamento por meio dos créditos adicionais, cuja fonte de custeio foi o superávit financeiro do exercício anterior. Inclusive, esse foi, acertadamente, o entendimento positivado no Relatório da CAD, elaborado por 29 Auditores que se debruçam sobre o tema por aproximadamente um mês.

Deste déficit, despesas de **R\$ 818,26 milhões** foram custeadas pelo superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2014 (vale lembrar que o Poder Executivo não consumiu todo o superávit financeiro, pois em 2014 o mesmo alcançava o montante de aproximadamente de R\$ 1,3 bilhão). Assim, a diferença de **R\$ 86 milhões**, obtida entre o superávit financeiro usado como fonte (R\$ 818,26 milhões) e o referido déficit (R\$ 904,12 milhões), representa, **aparentemente**, despesa executada sem o respectivo respaldo financeiro.

Ressalto que, ainda sem levar em consideração as justificativas ofertadas pelo Poder Executivo, o déficit orçamentário de R\$ 86 milhões, representa 0,33% (trinta e três décimos por cento) da receita efetivamente arrecadada em 2015. Numa análise isolada desse percentual, já é possível perceber que o mesmo não reúne condição de representatividade a ponto desta Corte emitir Parecer no sentido de rejeitar as Contas de Governo de 2015.

Adicionalmente, se considerarmos que ao final do exercício de 2015 a disponibilidade líquida de caixa do município foi de R\$ 1,25 bilhão (vide – Anexo 5 – contido às fls. 47 do livro de prestação de contas do governo municipal de 2015), fica afastada, absolutamente, a meu ver, a possibilidade da rejeição, vez que esta seria medida desprovida de razoabilidade, requisito que deve permear todas as decisões desta Corte.

Destaca-se, ainda, que a jurisprudência do TCE-MT trazida aos autos pela própria Procuradoria Especial permite-me inferir que o déficit orçamentário não pode ser considerado, isoladamente, como motivo de rejeição, tendo em vista que deve ser ponderado o valor do déficit, o comprometimento do endividamento público e a presença de situações que agravam ou atenuam a irregularidade, **grifos meus**:

(...)

*O déficit de execução orçamentária deve ser apurado exclusivamente nos processos de contas anuais de governo e deve ser classificado como irregularidade gravíssima, podendo levar à emissão de parecer prévio contrário ao julgamento das contas, a depender do valor do déficit, do comprometimento do endividamento público e da presença de situações agravantes ou atenuantes da irregularidade.*

(...)

No caso em tela, temos o seguinte:

- a) O valor do déficit orçamentário não foi representativo, na verdade foi ínfimo em relação as receitas arrecadadas. Ademais, não se pode confundir déficit orçamentário com **déficit financeiro**. O déficit financeiro, a meu ver o que requer maior atenção desta Corte, é aquele que provoca o endividamento público, tendo em vista que é resultante da assunção de compromissos sem lastro financeiro. Não foi o caso do Município do Rio de Janeiro, conforme relatarei na alínea c;
- b) O que influenciou o déficit orçamentário (e não o financeiro) foi a utilização de recursos para a realização de despesas provenientes de convênio, contratos de repasses e operações de crédito, cuja captação de recursos é diferenciada, e cujos recursos financeiros somente ingressam no Tesouro Municipal após a efetiva comprovação da fatura da execução de serviços. Tais despesas foram consideradas pela Controladoria Geral do Município no cálculo do superávit em 2015. Todas essas operações já estavam contratadas e em andamento ao final daquele ano, ou seja, não haveria risco de não recebimento do recurso. Porém, ainda que o mesmo não fosse recebido em 2016, o superávit final de 2015 já considerou, por razões de prudência, tais valores; **e temos ainda**
- c) Que o déficit não prejudicou a saúde financeira do município, visto que o mesmo chegou ao final do exercício com uma disponibilidade **líquida** de caixa de **R\$ 1,25 bilhão**. Essa disponibilidade líquida de caixa é apurada antes da inscrição de restos a pagar não processados, que são as despesas ainda não liquidadas, ou seja, aquelas em que foi realizado o empenho mas ainda não foi verificado o direito do credor. Se as mesmas forem consideradas no cálculo, remanesce um saldo de caixa líquido de **R\$ 757,76 milhões**, representando recursos livres de quaisquer compromissos contemplados no passivo financeiro do ente. Se por um lado tal quantia não chegou a impressionar a douta Procuradoria, por outro, sejamos razoáveis, não pode ser tido como fruto de gestão

irresponsável a ponto de ensejar emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas.

Em relação às metas fiscais, cabe destacar que duas situações, inclusive mencionadas no Relatório elaborado pela CAD sobre a prestação de contas de 2015, devem ser consideradas para a correta interpretação do não atingimento das metas de resultados primário e nominal:

- 1) O resultado primário foi negativamente influenciado pela abertura de créditos adicionais no exercício, cuja fonte de cobertura foi o já mencionado superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do Exercício Anterior. Ora, mais uma vez estamos diante de um “jogo contábil” em função da observância das regras dessa Ciência. Para fins de apuração do resultado primário, são computadas as despesas executadas, que foram inseridas na LOA por meio dos créditos adicionais no exercício de 2015, mas as receitas que as cobriram não, pois não são do mesmo período, e sim de períodos anteriores. Isso, por si, provoca o déficit. Com respaldo no MCASP – 6ª Edição, trata-se de uma consequência natural quando o superávit financeiro, que é fonte de exercícios anteriores, é utilizado para abertura de créditos adicionais, sendo necessária a devida cautela para a sua correta interpretação.
- 2) O resultado nominal foi fortemente influenciado pela desvalorização do Real frente ao Dólar, o que fez aumentar substancialmente o montante da dívida, tendo em vista as obrigações contraídas em moeda estrangeira. Ou seja, ainda que as liberações de recursos das operações de crédito tenham sido em montante inferior ao que estava previsto na LOA, segundo constatado pela CAD em inspeção ordinária realizada na Secretaria Municipal de Fazenda, o montante da dívida teve um forte incremento em função do câmbio da moeda estrangeira.

Considerando esses argumentos, entendo ser desarrazoada esta Corte acolher a opinião da Procuradoria no sentido de rejeição das Contas, pois o não atingimento das metas

fiscais não foi provocado por atos irresponsáveis e deliberados do Executivo, mas sim por situações circunstanciais.

Por fim, ressalto que consta no Parecer nº da Procuradoria Especial trecho do Acórdão TCU nº 2.659/2009 que fala sobre resultado primário, restos a pagar e contingenciamento de despesa.

Com a devida *vênia*, os preceitos ali contidos não podem ser aplicáveis em âmbito municipal, vez que a apuração de resultado primário na União é feita pelo regime de caixa, vale dizer, consideram-se na apuração do resultado as receitas **arrecadadas** e as despesas **pagas** no período. Neste sentido, os restos a pagar inscritos com lastro financeiro, quando o foram, não influenciaram negativamente o resultado primário, pois ainda não foram pagos. Mas quando houver o desembolso financeiro para pagá-los, em exercícios posteriores, certamente influenciarão tal resultado. Sendo assim, no exercício em que a União paga os restos a pagar, há uma influência negativa no resultado primário, motivo pelo qual deve ter atenção para cumprir a meta. Nos estados e municípios, a sistemática é outra. Quanto às receitas, o procedimento é o mesmo, tendo em vista que serão consideradas na apuração do resultado do período em que foram arrecadadas. Porém, quanto às despesas, o critério é diferente, vez que estas são consideradas na apuração do resultado do período em que foram empenhadas. Isso significa dizer que nos estados e municípios, a despesa, ao ser empenhada num determinado exercício, já foi computada na apuração do resultado primário, mesmo que ainda não paga (restos a pagar). Quando paga, em exercício posterior, não pode influenciar novamente o resultado primário do período em que ocorreu o desembolso, pois se assim fosse, a mesma despesa influenciaria negativamente o resultado de dois períodos diferentes. Tais argumentos estão baseados nos preceitos do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF 6ª Edição – da Secretaria do Tesouro Nacional, especificamente na página 220 - que versa sobre o Demonstrativo do Resultado Primário dos Estados, Distrito Federal e Municípios – e página 232 - que versa sobre o Demonstrativo do Resultado Primário da União. Por razões técnicas, não posso acolher o posicionamento da dita Procuradoria que culminou com a opinião de rejeição das contas e imputação de multa ao Sr. Prefeito, pois além daquele Parecer divergir do Corpo Instrutivo da CAD, não encontra amparo na legislação em vigor que se aplica ao Município.

## **2 – Das Autarquias e Fundações**

Em síntese, a Procuradoria Especial entende que o déficit orçamentário de R\$ 1,85 bilhão apresentado pelas Autarquias e Fundações é falta grave ensejadora de Parecer com Rejeição das Contas de Governo de 2015.



Preliminarmente, faz-se necessário realizar uma retrospectiva dos resultados orçamentários obtidos por estas entidades da Administração Indireta Municipal:

Resultado Orçamentário	Exercício 2011	Exercício 2012	Exercício 2013	Exercício 2014	Exercício 2015
Déficit	R\$ 92, 22 milhões	R\$ 313, 44 milhões	R\$ 315,05 milhões	R\$ 1,12 bilhão	R\$ 1,85 bilhão

Analisando o comportamento do resultado orçamentário obtido por tais entidades no período de 2011 a 2015, percebe-se um salto considerável no déficit de 2014 em relação ao de 2013 e aos dos exercícios pretéritos. Este salto pode ser explicado pelo fato de que, até 2013, os repasses realizados pelo tesouro municipal a estas entidades podiam ser computados na apuração do resultado orçamentário. Porém, a partir de 2014, esses repasses não puderam mais ser considerados na apuração, influenciando no déficit que se verifica nos exercícios de 2014 e de 2015.

Cabe observar que essa nova sistemática introduzida a partir de 2014 tem respaldo no novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, sendo, inclusive, objeto de comentário no Relatório CAD sobre o exame da Prestação de Contas de Governo de 2014 (processo 40/1978/2015), como segue:

*Cabe salientar que no exercício de 2014, em razão das alterações introduzidas pelo novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, os Repasses **deixaram** de ser somados às Receitas para cálculo do Resultado Orçamentário.*

**(grifos meus)**

Obviamente, em razão da mudança da sistemática da apuração do resultado, a Procuradoria Especial desta Corte, no seu exame sobre as Contas de 2014, não fez qualquer tipo de ressalva quanto ao déficit apresentado, causando-me estranheza, no exercício de 2015 - em que o critério utilizado foi o mesmo de 2014 - o fato ter sido encarado pela referida Procuradoria como falta grave, culminando na opinião de rejeição das Contas de Governo de 2015. Portanto, esse é o aspecto contábil que me permite **não** acolher o entendimento da Procuradoria Especial.

Sob a perspectiva da Administração Pública, temos que as Autarquias e Fundações são entidades da Administração Indireta, assim como também são as Empresas Estatais (Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista).

A Administração Indireta é fruto da descentralização administrativa, nas situações em que o Poder Público não pretende executar certa atividade através de seus próprios órgãos, transferindo a sua titularidade ou execução a outras entidades. Estas, possuem personalidade jurídica e estão vinculadas à Administração Direta. Vale dizer que são entidades estatais, que fazem parte da Administração Pública como um todo.

De fato, como bem ressaltado pela Ilustre Procuradoria, as autarquias possuem patrimônio e receitas próprias para executar atividades típicas da Administração Pública. Ora, se são pessoas jurídicas, naturalmente podem ser titulares de bens, direitos, obrigações, além de possuir receitas próprias para exercer suas atividades. Porém, o fato de possuírem receitas próprias, não pode, ao meu ver, excluir a possibilidade de tais entidades receberem recursos do Tesouro Municipal, afinal, estas entidades integram, como já mencionado, a Administração Pública e exercem atividade típica dela. Inclusive, numa visão mais ampla, tais entidades possuem seus respectivos orçamentos contemplados no Orçamento Fiscal ou no Orçamento da Seguridade Social do Ente Público, o que demonstra que por uma opção Administrativa, tais entidades são criadas para melhor desempenhar algumas atividades, porém, utilizando, em última análise, recursos do Orçamento Municipal.

Por todo o exposto, **não** acolho a sugestão contida no Parecer da Procuradoria Especial, cujo teor é pela Rejeição das Contas de Governo de 2015, em função de déficit orçamentário apurado pelas Autarquias e Fundações Municipais.

### **3 – Dos Fundos Especiais**

Em relação ao FUNPREVI a Procuradoria Especial desta Corte de Contas entendeu que não houve resposta do Poder Executivo relativo às seguintes questões:

- a) O descumprimento reiterado, pela Municipalidade, apontado por esta Corte de Contas, desde o ano de 2012, dos procedimentos descritos na Emenda Constitucional 41/2003 e na Lei Federal nº 10.887/2004 para a fixação de proventos de aposentadorias e pensões, bem como os procedimentos referentes ao Abono Permanência, também estabelecidos na Emenda Constitucional nº 41/2003;
- b) A aparente anuência tácita da Chefia do Poder Executivo Municipal quanto a esta situação de desobediência reiterada às normas constitucionais e a determinações deste Tribunal, consubstanciada

no não exercício, por parte deste último, da competência privativa de revogar decretos municipais já reputados por esta Corte como manifestamente ilegais e inconstitucionais, como é o Decreto Municipal nº 23.844/03.

A sugestão dada no Parecer da I. Procuradoria foi no sentido da rejeição das Contas de Governo de 2015, em virtude do reiterado descumprimento dos comandos exarados por esta Corte concernentes ao tema.

Ocorre que a referida Procuradoria, com a autonomia que lhe é assegurada, vai além do entendimento da CAD, pois esta, em seu relatório, propõe, a título de determinações e recomendações, medidas que visam sanar a situação deficitária do Fundo e não a Rejeição das Contas de Governo de 2015 por conta deste tema específico.

Tais determinações e recomendações foram acolhidas no voto do Exmo. Conselheiro Relator da presente Prestação de Contas, que propôs, ainda, a realização de Auditoria Governamental, sob forma de Inspeção Extraordinária, a ser realizada in loco no FUNPREVI, para auditar as suas contas, apontando concretamente as causas do expressivo déficit verificado, indicando, ainda, as ações destinadas a prevenir ou minimizar o crescente déficit.

Assim sendo, entre a sugestão do Parecer da douta Procuradoria e as medidas propostas pela CAD, acolhidas de uma forma geral no Voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, manifesto-me a favor do que foi sugerido pela CAD e acolhido pelo Sr. Conselheiro Relator.

Diante das observações supra elencadas e voltando a apresentar meus cumprimentos ao Conselheiro Antônio Carlos Flores de Moraes pela exposição sobre o estado das finanças da municipalidade no período examinado, acompanho o relatório e voto apresentados, subscrevendo as determinações e as recomendações nele constantes.

É como voto, Sr. Presidente.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 2016.

Conselheiro Luiz Antonio Guaraná